Solicitor General Canada
Solliciteur général Canada

PEOPLE AND PROCESS IN TRANSITION

Report to the Solicitor General by the Independent Advisory Team on the Canadian Security Intelligence Service

Canada

88-01487/

PEOPLE AND PROCESS IN TRANSITION

Report to the Solicitor General by the Independent Advisory Team on the Canadian Security Intelligence Service

October 1987

Published under the authority of the
Hon. James Kelleher, P.C., M.P.,
Solicitor General of Canada

Produced by the Communications Group
Ministry Secretariat

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. JS42-33/1987

ISBN 0-662-55530-9

"CSIS is a new and important institution deserving our support and understanding. We would affirm, in the strongest possible terms, that it is a vital and necessary part of the protection of those democratic ideals and principles upon which our nation is built."

Independent Advisory Team, October 1987

October 28, 1987

Honourable James Kelleher, P.C., Q.C.
Solicitor General of Canada
Sir Wilfrid Laurier Building
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Mr. Minister:

We have the honour to submit herewith our report on matters respecting the Canadian Security Intelligence Service, which you directed us to examine on July 22, 1987. We trust that this report meets your requirements and we remain at your disposition.

Respectfully submitted,

Hon. Gordon F. Osbaldeston

Roger Tassé, Q.C.

Gérard G. Duclos

CONTENTS

	PAGE
INTRODUCTION	1
A NECESSARY COMMENTARY	3
EXPECTATIONS FOR CSIS	5
PEOPLE - VISION AND CHANGE	10
Recommendations	15
THE INTELLIGENCE PRODUCT	18
Recommendations	20
COUNTER-SUBVERSION - THE SECURITY INTELLIGENCE NET	22
Recommendations	25
THE SECURITY INTELLIGENCE FRAMEWORK	27
Recommendations	28
OTHER MATTERS	29
Recommendations	30
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	32
GLOSSARY OF TERMS	39

Appendices

A Terms of Reference
B List of People Interviewed

INTRODUCTION

Background

On June 29, 1987, the Solicitor General tabled in the House of Commons the third Annual Report of the Security Intelligence Review Committee (SIRC). In its report, the Committee raised a number of concerns about the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). On July 22, the Solicitor General announced the formation of an independent advisory team, headed by the Honourable Gordon Osbaldeston and with Mr. Roger Tassé, Q.C. and Mr. Gérard Duclos as members. The Advisory Team was directed to develop an action plan by October 30, 1987 to address two specific issues raised by SIRC.

The first issue was whether CSIS policies on recruitment, training and development, and personnel management have provided the Service with the proper mix of skills, education and experience to meet the intelligence needs of the Government.

The second issue was whether CSIS operational policies concerning targetting, particularly in counter-subversion, have balanced effectively the needs of the state and the rights of individuals.

Also, the Advisory Team was directed to assess the requirement for further studies or action, as it deemed appropriate. (Terms of reference are attached as Appendix A.)

Object

The object of this report is to make recommendations to the Solicitor General for the implementation of an action plan which addresses specifically the two issues outlined above, as well as other matters that have come to our attention during the course of this review.

Methodology

We divided our work into two stages: an information gathering stage and, after preliminary conclusions had been reached, a challenge stage. The first stage comprised an intensive series of interviews, supplemented by considerable research, both of the available literature and of statistical and other information

provided by CSIS. A total of 107 interviews were carried out. (A list of those interviewed may be found at Appendix B.)

As the information gathering stage progressed, a number of trends began to appear, and tentative conclusions emerged. At this point, the Team began a challenge round of briefings. This round involved a more limited group of interlocutors, among them the Security Intelligence Review Committee, the Director of CSIS, the Deputy Solicitor General, the Inspector General, and the Intelligence and Security Coordinator. Their comments and suggestions helped shape this report.

Acknowledgements

The Advisory Team wishes to thank everyone who was interviewed, often at some inconvenience to themselves. We especially note the willing cooperation of CSIS, which opened its organization to our critical gaze. We also thank the Solicitor General's department for providing the administrative support that we needed. We wish to make special mention of Mr. Alister Hensler of CSIS, who spent many hours acting as our official liaison officer.

Finally, we wish to express our great appreciation to the staff who worked directly with us and without whom we could not have done as much as we needed to do in the limited time available. This small staff was loaned from the Privy Council Office, the Office of the Comptroller General, the Ministry of the Solicitor General, and the Department of Justice and we thank those organizations most sincerely for making them available.

A NECESSARY COMMENTARY

We agree with SIRC when it notes that the dedication and professionalism of CSIS employees is impressive.(1) The CSIS Act created a framework, including the Service itself, the ultimate purpose of which is to protect the liberal democratic ideals upon which our country is based. In gathering the security intelligence required to protect ourselves against activities threatening these ideals, however, every precaution must be taken to ensure that individual rights are not unnecessarily infringed. The gathering of security intelligence and the protection of individual rights will be, at times, in conflict and their consistent and concurrent implementation presents a formidable challenge in judgement. Despite some widely publicized incidents, we believe that CSIS and its members are carrying out a necessary and often difficult function in a generally creditable manner.

It should not be forgotten that the proclamation of the Act created an organization that assumed immediate responsibility for the security intelligence role. Although CSIS drew most of its operational component from the Security Service of the RCMP (referred to hereafter as the Security Service), a number of new requirements were also created, many of which had to be provided from scratch. Among them were a complete management structure, an administrative system to provide the support previously drawn from the RCMP, accommodation separate from the RCMP, new communications and computer systems, and a methodology for dealing with a complicated system of external review. All of this was to be provided, as a former member of CSIS management put it, "on a shoestring." The turmoil generated in simply getting CSIS established is a factor often overlooked by the critics.

The upheaval of separation and the unaccustomed glare of what has become a very public review process have had serious adverse effects on the morale of the Service. The level of criticism has been quite high, particularly in the past year. Insofar as such criticism is well-founded, it is incumbent upon the Government and upon the management and employees of CSIS to do everything possible to correct what is wrong.

Some of the criticism, however, has been misinformed or has not presented all sides of the issue. In such cases, those of us in a position to do so must set the record straight. Otherwise, legitimate criticism of the manner in which CSIS has acted in specific instances can be distorted into a generalized attack on

---

(1) Annual Report 1986-87, page 3

the Service itself and on the function it performs. Such attacks, if unanswered, could erode CSIS morale to the point where it is irretrievable. Should this happen, Canadian national security would be at risk.

As Canadians, we should take comfort from the fact that the checks and balances put in place by the CSIS Act are working. It is largely because of them that the Advisory Team was formed by the Solicitor General.

Those who undertake to minimize the change brought about by the 1984 separation, or who seek to use our recommendations as evidence of failure, are simply not accepting the reality of the world in which CSIS must live. We can find no evidence that the CSIS Act, or the structures it established, are inappropriate. We do not believe that the Parliamentary review should be undertaken at any earlier date than 1989, as provided for in the Act. We have addressed the issues of implementation and are convinced that the job can be done within the present legislation.

Finally, CSIS is a new and important institution deserving our support and understanding. We would affirm, in the strongest possible terms, that it is a vital and necessary part of the protection of those democratic ideals and principles upon which our nation is built.

EXPECTATIONS FOR CSIS

The McDonald Commission

The catalyst that led to the establishment of the Canadian Security Intelligence Service was the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP, known as the McDonald Commission. The Commission Report, published in 1981, provided the background from which much of the CSIS Act was drawn and the policy base for most of what CSIS does and how it should do it. To determine the expectations of the Government and of Canadians in general for CSIS, one must begin with the McDonald Commission and its Report.

The McDonald Commission recognized, as had the 1968 Royal Commission on Security (MacKenzie Commission) before it, fundamental differences between security intelligence work and police work. At the risk of oversimplifying what is a complex issue, we characterize the major differences as follows:

- police deal with facts (evidence), usually after an event, whereas security intelligence agencies try to anticipate events;

- police forces must have a degree of independence from Government control, whereas security intelligence agencies require closer control to ensure that individual rights are not unnecessarily infringed, and when they are infringed, to ensure that political accountability exists;

- police activities are subject to an extensive and detailed set of rules (the Criminal Code and jurisprudence), while security intelligence activities, although provided for in the CSIS Act, involve greater judgement in their implementation; and finally,

- a security intelligence agency must keep its Government informed of threats to national security, while police work will normally culminate in evidence being laid before a Crown Attorney for presentation to the Court.(2)

---

(2) see also Freedom and Security under the Law, the second report of the McDonald Commission, page 420, paragraph 20.

Recognizing these distinctions, the MacKenzie Commission recommended separation of the Security Service from the RCMP. The government of the day did not accept the recommendation but opted instead to develop "a distinct and readily identifiable element (within the RCMP)..... increasingly separate in structure and civilian in nature" (as stated by then Prime Minister Trudeau in the House of Commons on June 26, 1969). Twelve years later, the McDonald Commission, noting that little real progress had been made, again recommended separation. McDonald's arguments for so doing were simple. In its preamble to the recommendation for a separate security intelligence agency, the Commission's Second Report stated that without separation the RCMP would vigorously resist (as it had in the past) two changes that the Commissioners felt were "absolutely crucial if the agency was to perform effectively in a lawful and proper manner:

a) implementing management, recruiting and other personnel policies appropriate to a security intelligence agency, and

b) developing suitable structures and procedures to ensure that the security intelligence agency is under the direction and control of government."(3)

The Commissioners were seeking the establishment of a security intelligence agency that was accountable, responsive to the principles of law and more in tune with the times. They expected the new agency to be capable of exercising a reasonable level of judgement in selecting targets and assigning investigative resources to those targets. Targetting decisions were recognized as difficult, especially when the line between subversion and legitimate dissent had to be drawn, but the Commissioners strongly believed that such decisions were necessary if the Canadian democratic system was to be adequately protected. The Commissioners believed that two things were essential if the line between subversion and legitimate dissent was to be properly drawn: well-defined and clearly communicated Government policies, and sophisticated judgement and political understanding on the part of the agency and its employees.

In order for the new agency to meet their expectations, the Commissioners assumed four prerequisites: strong direction and leadership from the Minister and his deputy, supported by a strong ministry secretariat; a more active involvement of the security and intelligence committee system, particularly in the

---

(3) Freedom and Security under the Law, page 754.

setting of intelligence priorities; strong leadership within the agency to be provided by a senior management cadre drawn from both outside and within the Security Service; and, the recruiting of personnel with a breadth of educational, professional and social backgrounds into all levels of the new agency.

Separation and Transition

In August 1981, the McDonald Commission Report was published and the Government announced that the Security Service would be separated from the RCMP. The Security Intelligence Transition Group was formed to prepare the way. In its work the Group was guided by five basic principles that had been enunciated in the Government response to the Commission Report:

a) Canada must have an effective security intelligence agency, capable of providing information essential to the maintenance of national security;

b) there must be a legal framework within which the agency could conduct its activities in accordance with the rule of law, while recognizing the right of legitimate dissent;

c) the agency must have effective internal direction and accountability;

d) it must be effectively accountable to ministers responsible to Parliament; and,

e) there must be an external review mechanism.

The Transition Group's recommendations, two attempts at proposed legislation (Bills C-157 and C-9), and the resultant CSIS Act all followed the overall thrust of the Commission's Report. There were, however, two significant differences. One concerned the personnel policies that McDonald saw as essential and the second affected the counter-subversion area.

Although the McDonald Commission had spent much time developing the argument for a broad mix of talents and skills to balance the dominance of police backgrounds in the Security service, the development of administrative and personnel policies to meet the Commission's expectations was left until after separation. Upon separation, therefore, the new agency had very little in the way of a blueprint for the implementation of such

policies. Personnel management within CSIS was made more difficult by the provisions of the Act concerning the rights of former members of the Security Service either to a position within CSIS or to return ("bridgeback") to the RCMP within the first two years. The turmoil of setting up a completely new organization and the ongoing (and some would argue increasing) demands of the operational environment ensured that the requirement for a better blend of skills and talents would become subordinated to other, more urgent priorities. An opportunity was missed to change the mix of skills and abilities within CSIS.

In the counter-subversion area, the Commission had proposed a relatively narrow definition of subversive activities: "activities directed towards or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the democratic system of Government in Canada."(4) Section 2(d) of the Act broadened that definition to:

> activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or ultimately intended to lead to the destruction or overthrow by violence of the constitutionally established system of government in Canada.

Section 2 of the Act also added an explicit exclusion of lawful advocacy, protest or dissent as threats to the national security, unless they were carried out in conjunction with activities that had been defined as threats earlier in Section 2.

Another significant difference between the Commission's approach to counter-subversion and that of the CSIS Act involved the use of investigative techniques. The Commission had recommended that only non-intrusive techniques be used to collect intelligence on subversive activity.(5) After some considerable debate, Parliament did not accept this proposal. The Act allows the use of intrusive methods against subversive activities, but with a 60-day time limit on all such warrants (as opposed to one year in all other cases).

The proclamation of the CSIS Act also brought with it a number of changes that significantly altered the role of the Service. These changes were at odds with the then corporate culture of the RCMP Security Service, and required the

---

(4) Freedom and Security under the Law, page 1067, recommendation 2d.

(5) Ibid., page 1067, recommendation 3

development of a new and different corporate culture. Among the most significant changes were:

a) CSIS employees were no longer part of a "peace officer" force and therefore had no enforcement role; when enforcement was required, it was to be carried out by separate police agencies;

b) although investigation was still a requirement, there was to be increased attention paid to research and analysis, with an unfamiliar emphasis on open source information; and,

c) although secrecy was still very much an operational requirement, the new structure and procedures required by the CSIS Act to ensure direction and control by the Government subjected the new agency to much more public view and political scrutiny.

PEOPLE - VISION AND CHANGE

We reviewed the human resource situation inside CSIS today and found an organization still very much in a state of transition. In retrospect, the expectations of all of us as to the time it would take to achieve the fundamental changes in skills and abilities recommended by McDonald and sought by the Government were overly optimistic, given the realities of separation and transition. Section 66(1) of the CSIS Act limited the possibilities for the better blend of skills and talents that McDonald wanted, at least in the near term, by stating that:

> all officers and members of the Force and all persons appointed or employed under the Public Service Employment Act assigned to the Security Service....become employees of the Service (CSIS).

This legislated staff carryover, the eventual exercise of their "bridgeback" rights by some ex-members of the RCMP, and the CSIS human resource management policies since separation have set the stage for much of the criticism that the Service is now enduring.

Much of this criticism centres on the issue of "civilianization", a term surrounded with so much confusion and misunderstanding that it has lost whatever meaning it may once have had. We feel obliged to redefine the issue into the broader question of people and organizational change. CSIS must project the image of an organization that is in tune with the times -- "sophisticated", as one consumer of security intelligence has put it. To accomplish this, the Service must modify its culture, and with it, its mix of people.

SIRC, in its Annual Report, raises two separate issues that are part of the same general theme. The first of these is the absence of sufficient progress towards the goal of a broader mix of skills, education and backgrounds ("civilianization" in SIRC's terms). The second is the more traditional one of representation that has its basis in law and Government policy. Although SIRC chose only to deal with francophone representation, we would broaden the issue to include women and minorities.

We believe that the CSIS population must not only possess diverse educational, social and experience backgrounds, but also should have a representation of women, francophones and minorities similar to the rest of the public service.

For an organization to initiate successful change, it must have: effective leadership; effective human resource management; integrated recruitment, training and career development; and, a remolding of the corporate culture to encourage different values and to enhance self-esteem.

Leadership and Organizational Structure

The importance of leadership in organizational change is so obvious there is a temptation not to state it. But the unique situation of CSIS within Government makes the consideration of this element mandatory. In the section on The Security Intelligence Framework, we will examine the external structures affecting leadership. Within CSIS, we have observed a formal, hierarchical decision-making process that has tended to isolate the Director and that is unsuited either to the redefined security intelligence activities or to the management of people in today's world.

We have observed, for example, that the Service's corporate planning capability is limited to operational concerns, and does not play a role in the overall integration of CSIS policy and programs. We have also observed that the compartmentalized CSIS management committee structure inhibits the accommodation of new or different points of view, does little to encourage effective communication within the Service, and does not provide a corporate level perspective to program priorities and resources. The Director must chair important internal management committees for his leadership to be manifest.

We shall comment in the following section on how the organizational structure inhibits coherent direction and effective communication between the various elements that must produce intelligence reports. This communication problem is present throughout the Service and can be traced to an inbred proclivity for secrecy as well as to the organizational structure itself. It is a problem that must be corrected if good leadership is to be possible. There are also problems with the Service's communications with the rest of Government.

We would argue that the creation of a secretariat, reporting directly to the Director, would redress many of these problems. In addition to acting as an executive secretariat for the key CSIS management committees, this unit would be charged with corporate policy and planning and with the coordination of the Service's outward communications with major stakeholders in

the security and intelligence community, with external review bodies, with the Government at large, and generally with the public.

Bearing in mind the specific organizational recommendations made in this report, the Director should review the structure of his organization and the committees that support it, with a view to reshaping them to allow himself more direct control of the operations of the Service.

Human Resource Management

We gathered information on two aspects of human resource management: the blend of skills and talents required in a security intelligence agency and the representational issues (women, francophones and minorities). Despite the expectations of the McDonald Commission and the Government, CSIS has not made significant progress in improving its skills mix, except at the desk officer level; very little change has been made at the supervisory or management levels. The representational picture is also disappointing. Although the CSIS population is 27% francophone, the ratio in the operational and senior management categories is noticeably lower, and the representation of women is even worse. The problems that CSIS has had in the recent past in implementing its bilingualism policies have been well documented and need not be repeated here. A plan is under preparation by CSIS to address this issue. Suffice it to say, as SIRC has pointed out, CSIS has much work to do.(6)

Finally, in gathering statistical information for this part of the report, we observed that the CSIS management information systems were unable to provide all the detail that we would have liked. When the Security Service separated from the RCMP, it did not bring a management information system with it, and so CSIS had to build or acquire one. Like a number of other requirements, this one took a back seat to higher priorities, although CSIS is now in the process of enhancing its system.

We have commented earlier on certain extenuating circumstances that have affected progress in broadening the

---

(6) For a detailed review of this issue, the reader is referred to the SIRC Annual Report, 1986-87 (part 8) and to the SIRC report Closing the Gaps: Official Languages and Staff Relations in the Canadian Security Intelligence Service.

base of skills and talents. We believe, however, that the time is right to initiate change.

Recruitment, Training and Career Development

We are convinced that a renewed effort must be made to further diversify the CSIS personnel profile. It is as true today as it was when the McDonald Report was published that the balance between investigative skills (which are necessary) and other skills and talents must be improved. A new and vigorous hiring strategy is needed to address this imbalance. CSIS has no problem in attracting individuals with investigative skills, and interest from individuals with other skills, education and experience has been high in the past, particularly at separation. Recruitment must go beyond the issue of skills mix and address representational imbalances as well. Finally, the strategy must aim at improving the balance at all levels of the Service, but in this regard it must be balanced with a complementary program of advancement from within.

The Sir William Stephenson Academy was a good approach to recruit training. However, other training initiatives were less successful. Although the Academy's location left something to be desired, its course content, the experience and dedication of its staff, and its residential approach to training produced graduates who were knowledgeable and dedicated. The orientation of non-operational staff, the training of "direct entries" (recruits with specific backgrounds who bypassed the Academy process), and continuation training at all levels have been less successful. This can be attributed, in part at least, to the turmoil of separation and a lack of resources. The time is now ripe, however, for a concentrated effort to deliver a full range of induction, in-service and professional development training.

Career development within CSIS has been curiously lacking, although in the beginning there appears to have been a plan, at least for Academy graduates. CSIS employees cannot easily be moved about without their consent and positions are filled on the basis of individual competition, factors which limit flexibility in career development. Employees wishing to broaden their experience should have the opportunity to do so, and lateral moves within the Service should be encouraged for such employees. Indeed, certain employees should be given the opportunity to gain experience elsewhere in the Canadian security and intelligence community and in the public service at large. Finally, although we have said it before, it bears repeating

here: any program to improve the mix of skills and talent from the outside must not be seen as unduly restricting advancement. A good career development program is essential.

The Corporate Culture

The organizational antecedent of CSIS, the manner in which the Service was established, and the unaccustomed glare of publicity have resulted in an organization that is uncomfortable in the limelight and not used to close political scrutiny. After three years of transition, CSIS still looks very much like the Security Service. Compartmentalization and secrecy stifle communication; priorities are driven by operational rather than strategic considerations; case-oriented, investigative techniques are given undue emphasis (although these techniques are a necessary component of the intelligence process); and, there is an inbred distrust of the "system". There has been much resistance to change.

The Service is still clearly in transition, as we have noted. The events of the past few months, although they have undoubtedly been traumatic for all concerned, have served to focus attention on the Service's problems. At the same time, they have generated a desire for solutions that will put the transition process back on the right track. Change has become something to be sought after, something to be encouraged. The role of CSIS is necessary to Canada, but it must be properly executed -- and seen to be so executed. Changes in the Service are needed, some detailed and easy to quantify and others more ethereal and vaguely defined. The most important agent of change must be CSIS itself. The Service must take responsibility for dealing openly with its people in this climate of change. Only in this way can an appropriate set of values be developed and the self-esteem of the Service and its people be established.

CSIS cannot do it alone. It must be supported by the security intelligence community and the Government. This theme will be explored further in the section on The Security Intelligence Framework.

Recommendations

1. Changes should be made to the organization and to the management committee structures of CSIS which will strengthen the leadership of the Director in the corporate policy, planning, and human resource management of the Service, as follows:

   - the Director's office include a Secretariat responsible for corporate policy, planning, coordination, and communications;

   - the Director personally chair the key internal management committees of CSIS and ensure broad representation from all parts of the Service;

   - the Director establish and chair a Human Resource Management Committee to provide a better focus on human resource management issues; and,

   - the Director appoint a Deputy Director (Personnel) who would be responsible for all Personnel Services, Training and Development, and Official Languages.

2. A human resource management plan must be developed and implemented to improve the skills mix at all levels of the Service, to redress representational imbalances, to refine and implement the Service's bilingualism program, and to respond to the recommendations on training and career development made in this report. It must be supported by a strong internal communications package, and should include specific goals by which to measure progress.

3. Comprehensive personnel management information systems, now under development in CSIS, must be completed as soon as possible in order to provide human resource planners and management with the comprehensive human resource information necessary for decision-making.

4. CSIS, in consultation with the Ministry Secretariat, should prepare for submission to the Governor-in-Council a series of regulations governing human resource management, in accordance with section 8(4) of the CSIS Act.

5. Annual attrition should be used as a basis for an intensive program of interdisciplinary recruitment at all levels of the Service, aimed at balancing the skills mix and representation of women, francophones and minorities in the Service.

6. The Sir William Stephenson Academy must be re-established by September 1, 1988 as a permanent training facility at a site which provides an appropriate bilingual learning milieu offering a full range of residential and non-residential training and professional development courses for employees at all levels of the Service.

7. A new entry program must be designed considering the following provisions and should be in place by April 1, 1988:

   - the curricula previously offered at the Academy for new recruits and the Intensive Basic Course should be realigned and modularized as a single entry program so that all recruits at every level attend the same program;

   - the new entry program should be designed and managed by training specialists who ensure that the curriculum is responsive to operational needs and reflects the results of the validation exercise currently being conducted on the first three academy courses and on the Intensive Basic Course;

   - the new entry program must include basic sessions and sessions which are tailored to the needs of individuals with two backgrounds: those with and those without investigative experience. The basic sessions should focus on a comprehensive understanding of the CSIS Act, security and intelligence methods and practices, and the organization, role and operations of CSIS. The tailored sessions should deal with analytical, investigative and trade skills; and,

   - basic sessions should be scheduled in conjunction with recruitment activities so that all new recruits attend immediately upon appointment; the tailored sessions should be offered after completion of six months of on-the-job training.

8. All employees should participate in a new, revised CSIS orientation program, commencing immediately.

9. All newly appointed senior management staff should be obliged to participate in the Public Service Commission's Management Orientation Program. Those already in a position to do so should attend, on a priority basis, within twenty-four months.

10. The career paths of CSIS staff should provide for movement within both the security intelligence community and the public service generally when their qualifications are appropriate to the positions/opportunities available, and in particular:

    - senior management personnel should be rotated out to other public service duties every five to six years of their service in CSIS. This should be undertaken as a personal responsibility by both the Director, CSIS and the Chairman of the Public Service Commission.

THE INTELLIGENCE PRODUCT(7)

"Intelligence product is the raison d'être of a security intelligence agency." This statement, made by one of our interlocutors, highlights the way in which CSIS is judged by the rest of the Canadian intelligence community, and by the Government at large. The statement also is consistent with the views of the McDonald Commission and with section 12 of the CSIS Act, which provides the mandate for the collection, analysis and distribution of security intelligence:

> The Service shall collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary, and analyze and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada. (emphasis added.)

Intelligence and information collected by CSIS is used to develop two general categories of intelligence product: operational intelligence and broadly based or strategic intelligence. The former relies heavily (but not exclusively) upon investigative techniques, is usually short term, and is produced for specific consumers or for a specific purpose. CSIS itself is a major consumer of this type of intelligence. Operational intelligence and the investigations that support it also are building blocks for the more strategic threat analysis. The latter relies more heavily on research using information from all sources, tends to be longer term and more global in scope, and is produced for an interdepartmental audience or for the Government as an entity.

In its latest Annual Report, SIRC argues that the Service's intelligence product does not meet the expectations of the McDonald Commission or the needs of the Government. SIRC attributes this to two factors: that CSIS relies too heavily on investigative, case-oriented, covert intelligence and does not make enough use of open source information; and, that the research function within CSIS is poorly organized and resourced, and is not used to its full potential.

---

(7) A Glossary of Terms as we have used them may be found at the end of this report.

We surveyed a number of intelligence consumers. The consensus of this group was that CSIS operational intelligence is of a high quality, but that there is not enough of it. Some of our interlocutors stated that CSIS did not seem aware of what sorts of operational intelligence might be of interest to its consumers. This was attributed to a lack of understanding of the needs of the rest of Government on the part of CSIS and many of its analysts. On the other hand, intelligence consumers must tell CSIS what they want. It was also noted that, despite some improvements that have been made since separation, strategic intelligence is still inadequate. A complaint often heard was that CSIS tended to produce threat assessments in a vacuum, assessments that could have benefited from assistance available elsewhere in the intelligence community. The terms of reference for the interdepartmental security and intelligence committee structure were recently revised, giving the Intelligence Advisory Committee(8) a larger role in the production of security intelligence. The more active participation of CSIS in the production process that these changes will allow should improve the quality of CSIS strategic analysis.

We have observed serious problems in CSIS organization that affect intelligence production. The three segments of the CSIS research and analysis function (operational analysis, strategic analysis and the "research" function) are carried out in three separate directorates. Coordination is difficult and the three entities are often at cross purposes. This has affected the Service's ability to produce intelligence that is responsive to Government needs.

Furthermore, CSIS has a serious internal communications problem, one that is attributable to the Service's predilection for secrecy and compartmentalization. Operational analysts view their tasks (which contribute to a specific objective such as a persona non grata action) as the main role of the Service and neither understand nor sympathize with the role of the strategic intelligence analysts. Until very recently, there has been no apparent action on the part of senior management to improve the situation.

---

(8) The Intelligence Advisory Committee is an interdepartmental committee chaired by the Intelligence and Security Coordinator in the Privy Council Office. It is a mixed group of consumers and producers that establishes interdepartmental assessment priorities and maintains a continually updated work program.

We see no reason to disagree with the SIRC commentary on the quality of security intelligence. We would add, however, that there is room for optimism. Many of the analysts with whom we spoke were impressive, both in their attitude and in the mix of backgrounds and skills that they bring to the task. Their dedication is unquestioned.

We agree with the SIRC criticism of the CSIS research function, but we do not agree that the research section should be producing reports on its own. The present "research" function in CSIS would be more properly described as a reference function. A properly staffed and equipped reference section should be an indispensable component of the research and analysis function. The Open Information Centres, and the reference function generally, are improperly staffed and under-resourced, particularly insofar as their French language capability is concerned. These centres are considered a "service" and, since they are not linked directly to the analysis organization, they suffer from a lack of guidance and direction.

The absence of clearly defined intelligence priorities, the lack of a coordinated system for production, and inadequate reference facilities go a long way towards explaining the Service's apparent hesitancy to exploit open source material to its full potential. It cannot be attributed simply to the "case-oriented approach of police work".(9) Intelligence analysts will use whatever information is available to prepare their reports, whether drawn from open sources or not, so long as it can be verified. Open information is often preferred and used (although it may not always be so identified), since it allows the resultant report to be less highly classified and therefore more widely circulated.

Recommendations

11. The three components of the research and analysis function (operational analysis, strategic analysis, and reference information) must be placed under one functional direction.

12. Reference centres should be staffed only with properly qualified research assistants and equipped with extensive reference material in both official languages.

---

(9) SIRC, Annual Report 1986-87, page 13

13. CSIS should continue to improve the quality of its threat assessments and make every effort to enhance its use of open information. On balance we remain convinced that important threat assessments, certainly at the strategic or environmental level, could be completed primarily on the basis of open information.

14. CSIS must develop a strategic plan for intelligence production. The plan would be based on Government intelligence priorities and reflect an integrated approach to the collection, analysis, and dissemination tasks.

COUNTER-SUBVERSION - THE SECURITY INTELLIGENCE NET

In its Annual Report, SIRC raises a concern that "the counter-subversion program casts its net too widely."(10) In its view, too many Canadians are under surveillance as a result of the CSIS targetting process. SIRC observes that individuals often are targetted simply because they are members of a target group or because they come into regular contact with someone who has already been targetted. According to SIRC, "the present process takes insufficient account of potential harm to the principles of personal freedom and privacy."(11) SIRC recommends that the Counter-subversion Branch be eliminated and its role split between the other two operational branches, Counter-terrorism and Counter-intelligence. SIRC also recommends that CSIS targetting policy and practices be changed to provide a more equitable balance between the nature and urgency of the threat, on the one hand, and individual rights and the integrity of social institutions, on the other.

The counter-subversion function provides a useful and revealing window into the entire security intelligence operation, and it is impossible to view it in isolation. A serious study of this function soon leads one to the entire targetting process and thereby illuminates most of the weaknesses in the Service's corporate culture. Many of the problems that SIRC has raised in the counter-subversion area have their origins in the more general issues discussed elsewhere in this report.

The security intelligence framework required to support the targetting process, although nominally in place, has not functioned as was intended (see The Security Intelligence Framework). The priority-setting role of this framework has never really been exercised. The blend of skills and talents needed to support the targetting process, investigation and analysis is not adequate, as we have already noted (see People - Vision and Change). One of the McDonald Commission's most telling arguments for a better skills mix was the need to enhance the ability to differentiate correctly between subversion and dissent.

Finally, McDonald argued, and we agree, that analysis should have a dominant effect on all significant activities of a security intelligence agency, including the setting of reasonable collection priorities. In the treatment of subversion, this analysis must determine first and foremost the strategic threats

---

(10) Annual Report 1986-87, page 36

(11) Ibid., page 37

posed by subversive activity. Threat analysis must exhaust all the appropriate sources of information, beginning with open information. Indeed, in dealing with subversion, open source analysis should take precedence over the more intrusive investigative techniques.

The requirements for investigation and analysis will vary according to the activity under review. In espionage and terrorism, for example, the threats usually emanate from foreign governments and their intelligence services, or from well-trained, highly motivated terrorist organizations. If not dealt with, these groups could cause serious harm to the country or to individual Canadians. In order to properly gauge these threats, the Service must employ the full range of intrusive techniques, supplemented by whatever open source material is available.

To the extent that the subversion threat originates in the domestic environment, it seldom brings with it the same danger and urgency as the other types. Those domestic threats that do pose significant danger usually involve activities that can be more properly treated as terrorism or foreign interference, and can be dealt with as part of the CSIS counter-terrorism or counter-intelligence functions. If individual rights are to be given proper consideration, threat analysis for domestic subversion must use open sources in the majority of instances. Only infrequently will the seriousness of the threat demand more intrusive techniques. That option must be available as a last resort, but it must not be granted lightly.

SIRC has observed that CSIS operations in counter-subversion are too broadly based and that they rely too heavily on intrusive techniques. After reviewing the allocation of CSIS operational resources and studying some specific counter-subversion operations, we have reached the conclusion that the Service applies too many resources in this area.

Furthermore, we believe that the legal and policy framework used by CSIS in this area must be further developed. For example, the linkage between the "strictly necessary" provision of Section 12 of the Act and the targetting and collection processes of the Service has not been adequately made. The result, in our opinion, is that too many resources, many of them of an intrusive nature, have been committed to the investigation of what are "low-level" subversive activities.

In our judgement, most of the investigative duties and functions now carried out in the Counter-subversion Branch could be effectively reassigned as part of the counter-intelligence or counter-terrorism functions.(12) This would leave a residue of functions that would legitimately fall under Section 2(d) of the Act. These would still have to be monitored, keeping in mind the objective of the McDonald Commission that the "difficult line be drawn", but in the majority of cases this could be accomplished as part of the threat analysis function.

The CSIS operational targetting and collection policy is currently under review within the Service. In our view, that policy must provide for the protection of individual rights as envisioned by the McDonald Commission. This would require strict adherence to the following principles:

a) the rule of law must be respected;

b) investigative means must be proportional to the gravity and imminence of the threat;

c) the requirement to use intrusive techniques must be weighed against possible damage to civil liberties;

d) except in emergencies, less intrusive techniques must be used first; and,

e) the more intrusive the technique, the higher the authority that is required for its use.

Once these conditions have been satisfied, and a decision to investigate is taken, the law intends and the Government expects CSIS to pursue its investigation to its logical conclusion. There are no sanctuaries or safe havens from which individuals can engage with impunity in activities threatening to the security of Canada. (13)

---

(12) See also SIRC Annual Report 1986-87, page 40.

(13) SIRC expressed a similar view on page 16 of its Annual Report, 1986-87, when it stated: "On the other hand, CSIS must be able to pursue its investigations wherever hostile intelligence officers or their agents, terrorists or subversives lead it."

We agree with the McDonald Commission view that the use of human sources is an essential component of a security intelligence collection program. The use of this very intrusive investigative tool must be centrally directed and controlled at the Director's level, both when human sources are initially employed or when they are reassigned. Although some direction does exist, the use of human sources should be the subject of comprehensive ministerial direction.

Recommendations

15. The Counter-Subversion Branch should be eliminated and its duties and functions reassigned. Foreign influenced activities detrimental to the interests of Canada should become the responsibility of the counter-intelligence function while surveillance of acts of serious violence for the purpose of achieving political objectives should be assigned to the counter-terrorism function.

16. The residue of activities that fall under section 2(d) of the CSIS Act should normally be assessed through the use of open information; recourse to highly intrusive techniques should be available when dictated by the severity of the threat, but on a very limited basis and subject to the revised targetting and warrant review processes.

17. The Ministry Secretariat, in collaboration with CSIS, should develop, in the form of a Ministerial directive, the policy standards and "operational interpretations" necessary to establish an operational framework for section 2(a) to (d) of the CSIS Act.

18. A comprehensive legal/policy framework relating to section 12 of the CSIS Act should be completed by the Ministry Secretariat on an urgent basis, in consultation with CSIS and the Inspector General and referred to the Department of Justice for review. The framework should establish standards to permit CSIS to define the linkage between the "strictly necessary" criteria of the section and the targetting and intelligence-gathering processes.

19. The scope and intensity of the security intelligence net should be the subject of a ministerial directive to CSIS.

20. The Ministry Secretariat and CSIS should collaborate in the preparation of a comprehensive ministerial directive on the principles and policies governing the conduct of CSIS investigations.

21. CSIS should complete the redrafting of its targetting policy; the policy must be based on the principles, enunciated by the McDonald Commission, underlying the system of powers and controls for intelligence gathering.

22. We support the CSIS effort to reduce the number of investigative and authorization levels to implement investigations. We also support the Service's efforts to achieve a better balance in the range of intrusive investigative techniques provided for at each level.

23. The Director must chair both the Warrant Review Committee and the Target Approval and Review Committee, thereby setting the tone and direction for the Service.

24. The membership of the Warrant Review Committee should be expanded to include representation from the Privy Council Office or the Department of Justice at the Assistant Secretary/Assistant Deputy Minister level. The Ministry Secretariat should be represented by the Assistant Deputy Solicitor General, Police and Security Branch.

25. The warrant review process should include a fully independent warrant review function staffed by Counsel directly responsible to the Deputy Solicitor General. Counsel should have unrestricted access to CSIS/Ministry Secretariat information relevant to the proposed investigation in order to challenge the reliability of operational information supporting warrant applications.

26. CSIS human source operations should be governed by comprehensive, ministerially approved direction to the Service. The use of this very intrusive investigative technique must be centrally directed and controlled by the Director, CSIS.

THE SECURITY INTELLIGENCE FRAMEWORK

As noted earlier, the McDonald Commissioners had as a primary objective to bring the new security intelligence agency "under the direction and control of government." They postulated a three-level framework within which this control would be exercised and intelligence priorities set. The first level was to be an act of Parliament to provide the legal basis, to give specific powers to the Solicitor General and the Deputy Solicitor General, and to establish lines of external direction for the Service. The second level was to be the Government, through a strengthening of the security intelligence committee system that was already in place. The committee system (in McDonald's scenario) would provide the forum for the Government to exercise its ultimate responsibility for the security of the nation and would allow intelligence priorities to be set and transmitted to the new agency. The third level was to be the agency itself, which would implement Ministerial direction and convert broad Government intelligence priorities into specific subject areas about which it would gather intelligence and report.

The CSIS Act defines roles and responsibilities for the Solicitor General, the Deputy Solicitor General and the Director, CSIS, As a general comment, we believe that those roles and responsibilities have not yet been fully realized. We have found that interaction between CSIS and the Ministry Secretariat has been driven by operational rather than policy considerations. Broad ministerial direction has usually arisen from the need to deal with specific operational cases rather than as part of a strategic or policy thrust. We have observed also that the interdepartmental committee structure has not operated to its full potential.

We note that the security intelligence decision-making process is being changed to address the kinds of problems that SIRC and we have noted. The interdepartmental committee system has recently undergone a review that has resulted in the updating of the terms of reference of its key committees. The Ministry Secretariat is being reorganized, with a view to making it more effective in playing its role. A new Director has been appointed for CSIS, and a number of Deputy Director positions are vacant. These factors offer an opportunity to introduce other significant changes. The climate for change is right.

The CSIS Act provides to the Minister a legal basis for the setting of broad intelligence priorities. Therefore, CSIS can be directed by the Government, in a formal and systematic way, as to what its broad collection priorities ought to be prior

to setting its own operational priorities. The preparation of a formal statement of these priorities, begun some months ago, should be accelerated and completed. The Interdepartmental Committee on Security and Intelligence (supported by the Intelligence Advisory Committee) will reinforce the priority-setting process. The Minister and his departmental staff are responsible for managing the priority-setting process. In this way, the Service is not left to determine its own operational priorities without the overall political direction that McDonald sought to achieve.

The Advisory Team believes that the primacy of the Solicitor General in the decision-making process must be constantly emphasized. He is the linchpin in both the legal framework and the Government policy framework. It is essential that the Solicitor General continue to exert political control.

Recommendations

27. A reconfirmation of the roles and responsibilities and an assessment of the expectations of the roles to be played by the major office holders in the national security framework are required. In particular, the primacy of the role of the political executive in the provision of direction in the national security framework must be re-emphasized, as follows:

    - CSIS, in close collaboration with the Ministry Secretariat and after interdepartmental consultation (Interdepartmental Committee on Security and Intelligence), should prepare an annual overview of the threat to the security of Canada for submission to the Solicitor General;

    - the annual threat overview should be reviewed by Cabinet, thereby formally establishing national security intelligence priorities;

    - the Solicitor General must issue broad security intelligence priorities to CSIS; and,

    - the Ministry Secretariat and CSIS should collaborate in the preparation of a comprehensive ministerial direction (section 6(2), CSIS Act) to ensure that the Solicitor General has full accountability for the policy, program and expenditure planning process; the corporate management review and decision-making process; and the review and approval of operational activities as required by statute and policy.

OTHER MATTERS

Our terms of reference and the available time restricted detailed review to the issues surrounding "civilianization" and the counter-subversion process. As we have noted previously, however, it is impossible to review these areas without becoming aware of other issues, some of them important, that affect CSIS and the structure surrounding it. Most of these will require further review or detailed examination by the Ministry Secretariat or the Director of CSIS, or by the two organizations in concert. We recommend that this review and examination be conducted using the staff that has been brought together to produce this report.

Many of the recommendations that follow are motivated by the desire to give to CSIS the organizational pride and high morale that it must have to carry out the necessary and difficult function that the McDonald Commission envisioned.

Throughout our review we were continually aware that CSIS has had serious resource problems. On the one hand, the Service was established without due regard for the real costs of many "housekeeping" matters. On the other hand, we have observed that CSIS applies too many operational resources against some types of target, and that the allocation of these resources needs further review.

We can state without further study that there must be more capital expenditure for accommodation and administrative needs. The Service still shares many operational and administrative facilities with the RCMP. A large percentage of CSIS employees still go to work in the morning at RCMP headquarters, making it rather difficult to generate and maintain the esprit de corps that is so important. We suggest that the decision to occupy the East Memorial Building was a mistake.

In summary, there is enough doubt surrounding the whole question of CSIS resources to make the issue a prime candidate for further review.

To provide the Service with the Government direction and guidance it needs, the Ministry Secretariat must take a more active role. In order for the Secretariat to meet this requirement, its staff will require augmentation.

We are concerned about the controversial and often very adversarial situation that arises from the publication of the SIRC Annual Report. Although we recognize the need for the external review function to be independent, we believe that the present process runs the risk of serious damage to the morale of the Service. Some means must be found to defuse some of the unnecessary controversy in advance of publication.

Of Special Concern

During our review, we had brought to our attention a number of examples of either factual mistakes or errors in judgement on the part of CSIS with respect to the decision-making process leading to the granting or denial of citizenship or permanent resident status. SIRC has also expressed concern about this process. (14) Section 17 of the Act provides a basis for CSIS to enter into formal agreements with other government departments to perform its "duties and functions"; these duties include the carrying out of security assessments under Section 13. We believe that issues surrounding citizenship and immigration are of sufficient public concern to necessitate some recommendations in this report.

The preparation of security assessments in such cases is the responsibility of the security screening unit in CSIS. This unit is also responsible for the preparation of security assessments on Government employees. SIRC has commented on the considerable backlog of security assessment requests that CSIS is faced with, and, although we are aware that some steps have been taken to remedy the situation, we are nonetheless concerned that the situation has not sufficiently improved.

Recommendations

28. A complete review of CSIS capital and operating resource requirements should be completed by March 31, 1988 in order to determine a baseline from which to set reasonable and adequate resource levels for the Service.

29. A Long Term Capital Plan must be prepared at once as part of this review, in order to address necessary capital requirements of the Service in such areas as physical accommodation, EDP support, and trade-craft technology.

---

(14) see Annual Report, 1986-87 page 58

30. An immediate solution to the CSIS accommodation problem must be found, bringing all headquarters functions together in a building that can be adapted to meet the needs of CSIS, both human and technological.

31. The requirements of the Ministry Secretariat to support the Solicitor General in the administration of the CSIS Act and in other security responsibilities should be determined on a priority basis and adequate resources provided.

32. In a process similar to that so effectively used by the Auditor General, SIRC should inform the Service in advance of the content of its Annual Report and offer the opportunity for CSIS to initiate appropriate corrective action or to clarify or explain its position; SIRC could then acknowledge and publish any corrective action or CSIS statement of clarification or explanation.

33. In relation to CSIS' responsibility to provide security assessments (for security clearance purposes), we recommend that:

- arrangements for the supply of security assessments by CSIS to the departments of the Secretary of State and Employment and Immigration be formalized in accordance with section 17 of the CSIS Act;

- the present policy on the processing of objections on security grounds be revised to allow review by the Solicitor General of these objections before they are transmitted to the Secretary of State or the Minister of Employment and Immigration. Objections on security grounds should be accorded the same rigor of review as warrant applications;

- sufficient additional resources be applied to clear the security assessment backlog by March 31, 1988; and,

- a detailed study be made within CSIS of the security assessment process with a view to streamlining its operation.

34. A major public awareness/information initiative should be undertaken by the Ministry Secretariat and by CSIS itself to improve Canadian understanding of the purposes, processes and means by which our national security concerns are met and to remove from the popular lexicon many of the myths that have characterized the debate in recent years.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

PEOPLE - VISION AND CHANGE

Leadership and Organizational Structure

1. Changes should be made to the organization and to the management committee structures of CSIS which will strengthen the leadership of the Director in the corporate policy, planning, and human resource management of the Service, as follows:

   - the Director's office include a Secretariat responsible for corporate policy, planning, coordination, and communications;

   - the Director personally chair the key internal management committees of CSIS and ensure broad representation from all parts of the Service;

   - the Director establish and chair a Human Resource Management Committee to provide a better focus on human resource management issues; and,

   - the Director appoint a Deputy Director (Personnel) who would be responsible for all Personnel Services, Training and Development, and Official Languages.

Human Resource Management

2. A human resource management plan must be developed and implemented to improve the skills mix at all levels of the Service, to redress representational imbalances, to refine and implement the Service's bilingualism program, and to respond to the recommendations on training and career development made in this report. It must be supported by a strong internal communications package, and should include specific goals by which to measure progress.

3. Comprehensive personnel management information systems, now under development in CSIS, must be completed as soon as possible in order to provide human resource planners and management with the comprehensive human resource information necessary for decision-making.

4. CSIS, in consultation with the Ministry Secretariat, should prepare for submission to the Governor-in-Council a series of regulations governing human resource management, in accordance with section 8(4) of the CSIS Act.

Recruitment, Training and Career Development

5. Annual attrition should be used as a basis for an intensive program of interdisciplinary recruitment at all levels of the Service, aimed at balancing the skills mix and representation of women, francophones and minorities in the Service.

6. The Sir William Stephenson Academy must be re-established by September 1, 1988 as a permanent training facility at a site which provides an appropriate bilingual learning milieu offering a full range of residential and non-residential training and professional development courses for employees at all levels of the Service.

7. A new entry program must be designed considering the following provisions and should be in place by April 1, 1988:

- the curricula previously offered at the Academy for new recruits and the Intensive Basic Course should be realigned and modularized as a single entry program so that all recruits at every level attend the same program;

- the new entry program should be designed and managed by training specialists who ensure that the curriculum is responsive to operational needs and reflects the results of the validation exercise currently being conducted on the first three academy courses and on the Intensive Basic Course;

- the new entry program must include basic sessions and sessions which are tailored to the needs of individuals with two backgrounds: those with and those without investigative experience. The basic sessions should focus on a comprehensive understanding of the CSIS Act, security and intelligence methods and practices, and the organization, role and operations of CSIS. The tailored sessions should deal with analytical, investigative and trade skills; and,

- basic sessions should be scheduled in conjunction with recruitment activities so that all new recruits attend immediately upon appointment; the tailored sessions should be offered after completion of six months of on-the-job training.

8. All employees should participate in a new, revised CSIS orientation program, commencing immediately.

9. All newly appointed senior management staff should be obliged to participate in the Public Service Commission's Management Orientation Program. Those already in a position to do so should attend, on a priority basis, within twenty-four months.

10. The career paths of CSIS staff should provide for movement within both the security intelligence community and the public service generally when their qualifications are appropriate to the positions/opportunities available, and in particular,

    - senior management personnel should be rotated out to other public service duties every five to six years of their service in CSIS. This should be undertaken as a personal responsibility by both the Director, CSIS and the Chairman of the Public Service Commission.

THE INTELLIGENCE PRODUCT

11. The three components of the research and analysis function (operational analysis, strategic analysis, and reference information) must be placed under one functional direction.

12. Reference centres should be staffed only with properly qualified research assistants and equipped with extensive reference material in both official languages.

13. CSIS should continue to improve the quality of its threat assessments and make every effort to enhance its use of open information. On balance we remain convinced that important threat assessments, certainly at the strategic or environmental level, could be completed primarily on the basis of open information.

14. CSIS must develop a strategic plan for intelligence production. The plan would be based on Government intelligence priorities and reflect an integrated approach to the collection, analysis, and dissemination tasks.

COUNTER-SUBVERSION - THE SECURITY INTELLIGENCE NET

15. The Counter-Subversion Branch should be eliminated and its duties and functions reassigned. Foreign influenced activities detrimental to the interests of Canada should become the responsibility of the counter-intelligence function while surveillance of acts of serious violence for the purpose of achieving political objectives should be assigned to the counter-terrorism function.

16. The residue of activities that fall under section 2(d) of the CSIS Act should normally be assessed through the use of open information; recourse to highly intrusive techniques should be available when dictated by the severity of the threat, but on a very limited basis and subject to the revised targetting and warrant review processes.

17. The Ministry Secretariat, in collaboration with CSIS, should develop, in the form of a Ministerial directive, the policy standards and "operational interpretations" necessary to establish an operational framework for section 2(a) to (d) of the CSIS Act.

18. A comprehensive legal/policy framework relating to section 12 of the CSIS Act should be completed by the Ministry Secretariat on an urgent basis, in consultation with CSIS and the Inspector General and referred to the Department of Justice for review. The framework should establish standards to permit CSIS to define the linkage between the "strictly necessary" criteria of the section and the targetting and intelligence-gathering processes.

19. The scope and intensity of the security intelligence net should be the subject of a ministerial directive to CSIS.

20. The Ministry Secretariat and CSIS should collaborate in the preparation of a comprehensive ministerial directive on the principles and policies governing the conduct of CSIS investigations.

21. CSIS should complete the redrafting of its targetting policy; the policy must be based on the principles, enunciated by the McDonald Commission, underlying the system of powers and controls for intelligence gathering.

22. We support the CSIS effort to reduce the number of investigative and authorization levels to implement investigations. We also support the Service's efforts to achieve a better balance in the range of intrusive investigative techniques provided for at each level.

23. The Director must chair both the Warrant Review Committee and the Target Approval and Review Committee, thereby setting the tone and direction for the Service.

24. The membership of the Warrant Review Committee should be expanded to include representation from the Privy Council Office or the Department of Justice at the Assistant Secretary/Assistant Deputy Minister level. The Ministry Secretariat should be represented by the Assistant Deputy Solicitor General, Police and Security Branch.

25. The warrant review process should include a fully independent warrant review function staffed by Counsel directly responsible to the Deputy Solicitor General. Counsel should have unrestricted access to CSIS/Ministry Secretariat information relevant to the proposed investigation in order to challenge the reliability of operational information supporting warrant applications.

26. CSIS human source operations should be governed by comprehensive, ministerially approved direction to the Service. The use of this very intrusive investigative technique must be centrally directed and controlled by the Director, CSIS.

THE SECURITY INTELLIGENCE FRAMEWORK

27. A reconfirmation of the roles and responsibilities and an assessment of the expectations of the roles to be played by the major office holders in the national security framework are required. In particular, the primacy of the role of the political executive in the provision of direction in the national security framework must be re-emphasized, as follows:

- CSIS, in close collaboration with the Ministry Secretariat and after interdepartmental consultation (Interdepartmental Committee on Security and Intelligence), should prepare an annual overview of the threat to the security of Canada for submission to the Solicitor General;

- the annual threat overview should be reviewed by Cabinet, thereby formally establishing national security intelligence priorities;

- the Solicitor General must issue broad security intelligence priorities to CSIS; and,

- the Ministry Secretariat and CSIS should collaborate in the preparation of a comprehensive ministerial direction (section 6(2), CSIS Act) to ensure that the Solicitor General has full accountability for the policy, program and expenditure planning process; the corporate management review and decision-making process; and the review and approval of operational activities as required by statute and policy.

OTHER MATTERS

28. A complete review of CSIS capital and operating resource requirements should be completed by March 31, 1988 in order to determine a baseline from which to set reasonable and adequate resource levels for the Service.

29. A Long Term Capital Plan must be prepared at once as part of this review, in order to address necessary capital requirements of the Service in such areas as physical accommodation, EDP support, and trade-craft technology.

30. An immediate solution to the CSIS accommodation problem must be found, bringing all headquarters functions together in a building that can be adapted to meet the needs of CSIS, both human and technological.

31. The requirements of the Ministry Secretariat to support the Solicitor General in the administration of the CSIS Act and in other security responsibilities should be determined on a priority basis and adequate resources provided.

32. In a process similar to that so effectively used by the Auditor General, SIRC should inform the Service in advance of the content of its Annual Report and offer the opportunity for CSIS to initiate appropriate corrective action or to clarify or explain its position; SIRC could then acknowledge and publish any corrective action or CSIS statement of clarification or explanation.

33. In relation to CSIS' responsibility to provide security assessments (for security clearance purposes), we recommend that:

- arrangements for the supply of security assessments by CSIS to the departments of the Secretary of State and Employment and Immigration be formalized in accordance with section 17 of the CSIS Act;

- the present policy on the processing of objections on security grounds be revised to allow review by the Solicitor General of these objections before they are transmitted to the Secretary of State or the Minister of Employment and Immigration. Objections on security grounds should be accorded the same rigor of review as warrant applications;

- sufficient additional resources be applied to clear the security assessment backlog by March 31, 1988; and,

- a detailed study be made within CSIS of the security assessment process with a view to streamlining its operation.

34. A major public awareness/information initiative should be undertaken by the Ministry Secretariat and by CSIS itself to improve Canadian understanding of the purposes, processes and means by which our national security concerns are met and to remove from the popular lexicon many of the myths that have characterized the debate in recent years.

GLOSSARY OF TERMS

SECURITY INTELLIGENCE:

Information and intelligence relevant to the identification and assessment of threats to the security of Canada. Activities which constitute such treats are defined in S.2 of the CSIS Act. CSIS investigates and advises Government in relation to these threats.

INTELLIGENCE PRODUCT:

Information and intelligence from all sources, which is processed and evaluated. In terms of intelligence product one speaks of Intelligence Estimates, Intelligence Analysis, etc.

OPERATIONAL INTELLIGENCE:

Security intelligence related to the investigation of particular activities considered threatening to the security of Canada. Investigation in these circumstances is often said to be "case-oriented". Operational intelligence would include, for example, reports on the activities of a specific foreign intelligence organization or one of its members operating in Canada.

STRATEGIC INTELLIGENCE:

Security intelligence that is evaluated in the context of other Canadian national interests. This level of analysis, for example, would seek to assess the impact of clandestine or deceptive activities by foreign governments in influencing or interfering in a particular ethnic community in Canada.

SECURITY INTELLIGENCE FRAMEWORK:

The legal and policy arrangements which define the parameters of security intelligence activity within the control and direction of Government.

SECURITY ASSESSMENT:

As defined in section 2 of the CSIS Act, this term means "an appraisal of the loyalty to Canada, and, so far as it relates thereto, the reliability of an individual". CSIS provides security assessments variously (under sections 13, 14, and 15 of the CSIS Act) in relation to the processing of applications for permanent resident status and the granting of Canadian citizenship. Security assessments are also prepared in relation to the security clearance process for Government employees and contractors.

APPENDIX A

TERMS OF REFERENCE

Pursuant to the direction of the Solicitor General, an advisory team will conduct an independent review of:

i) the concerns expressed by the Security Intelligence Review Committee (annual Report tabled in the House of Commons on June 29, 1987) specifically addressing CSIS "civilianization" initiatives and counter-subversion operational policies, as well as the

ii) concerns raised by independent observers about possible adverse effects on the civil liberties of Canadians as a result of CSIS's counter-subversion activities.

In a report to be provided to the Solicitor General by October 30, 1987, the advisory team will present a plan of action to address:

i) the framework of operation policies required to support CSIS counter-subversion activities, including targetting, and

ii) the design of personnel management policies intended to support a security intelligence service comprised of personnel with a wide variety of backgrounds and skills.

In its provision of advice to the Solicitor General, the advisory team will assess the requirements for further studies as appropriate.

APPENDIX B

LIST OF PEOPLE INTERVIEWED

NOTE: Some individuals were interviewed more than once, others as part of a group.

MEMBERS OF PARLIAMENT

Hon. Perrin Beatty	Minister of National Defence (former Solicitor General)
Hon. Robert Kaplan	Former Solicitor General
Hon. James F. Kelleher	Solicitor General of Canada
Hon. Allan Lawrence	Former Solicitor General
Hon. Elmer MacKay	Minister of National Revenue (former Solicitor General)
John Nunziata	Liberal Party Solicitor General Critic
Svend Robinson	New Democratic Party Solicitor General Critic

MEMBERS OF THE SENATE

Hon. William M. Kelly	Chairman, Senate Special Committee on Terrorism and the Public Safety
Hon. P. Michael Pitfield	Chairman, Senate Special Committee on the Canadian Security Intelligence Service

SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE

Hon. Ronald G. Atkey	Chairman
Hon. Jean Jacques Blais	Member
Hon. Saul M. Cherniack	Member

SIRC (continued)

Hon. Paule Gauthier	Member
Hon. Frank McGee	Member
Maurice Archdeacon	Executive Secretary
Annie Demirjian	Executive Assistant
Arthur Graham	Director of Research

PRIVY COUNCIL OFFICE

Stan F. Carlson	Executive Secretary, Intelligence Advisory Committee
Dr. N. d'Ombrain	Assistant Secretary to Cabinet (Machinery of Government)
James E. Harlick	Security and Intelligence Secretariat
Horst Intscher	Assistant Secretary to Cabinet (Security and Intelligence)
John L. Manion	Associate Secretary to Cabinet (former Secretary to the Treasury Board)
J. Blair Seaborn	Intelligence and Security Co-ordinator
Paul M. Tellier	Clerk of the Privy Council and Secretary to Cabinet

TREASURY BOARD SECRETARIAT

Michael E. Francino	Assistant Secretary, Program Branch
Diane MacLaren	Analyst, Program Branch
Michael Williams	Group Chief, Program Branch

MINISTRY OF THE SOLICITOR GENERAL

P.R. Ansell	Ministry Secretariat
David Davidson	Director General, Communications
Fred E. Gibson	Former Deputy Solicitor General
J.B. Giroux	Office of the Inspector General, CSIS (former Director General, RCMP Security Service)
Ian Glen	Assistant Deputy Solicitor General, Police and Security
V.E. Gooch	Director of Security Policy
Dr. Richard Gosse	Inspector General, CSIS
Alasdair MacLaren	Director General, Security Planning and Coordination
John C. Tait	Deputy Solicitor General of Canada

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

Norman D. Inkster	Commissioner (from September 1, 1987)
Roy Moffatt	Deputy Commissioner, Administration
Robert H. Simmonds	Commissioner (before August 31, 1987)

CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

Eric Boulet	President, CSIS Employees Association
T. Darcy Finn	Former Director
Reid M. Morden	Director

Three Deputy Directors

Two Acting Deputy Directors

Six Regional Directors-General

CSIS (continued)

Seven Directors-General

Eleven other employees

OTHER INTERVIEWS

Archie Barr	Former Deputy Director, CSIS
André Bissonnette	Former Deputy Solicitor General
Alan Borovoy	General Counsel, Canadian Civil Liberties Association
Robin Bourne	Formerly of the Ministry of the Solicitor General
D. Bracie	Director of Research, Senate Committee on Terrorism and the Public Safety
Jean-Paul Brodeur	Université de Montréal
David Charters	Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick
A. Stuart Farson	Centre of Criminology, University of Toronto
Richard French	Minister of Communications, Government of Quebec (former Privy Council Office official)
Pierre Gagnon	Author of Closing the Gaps, Official Languages and Staff Relations in the Canadian Security Intelligence Service
Me. Guy Gilbert	Member, Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP
Me. Jean Keable	Chairman, Commission d'enquête sur des opérations policières en territoire québécois

Jacqueline Krieber	Université Laval
Gaétan Lussier	Chairman, Canadian Employment and Immigration Commission
Justice D.C. McDonald	Chairman, Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP
D.S. Rickerd	Member, Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP
Hon. Gordon Robertson	Former Secretary to Cabinet
Professor Reginald Roy	University of Victoria
Professor Peter Russell	University of Toronto (former Director of Research for the McDonald Commission)
J.M. Shoemaker	Former Senior Assistant Deputy Solicitor General, Police and Security
Jacques Shore	Former Director of Research, SIRC
John Starnes	Former Director General, RCMP Security Service
Alan Sullivan	Assistant Deputy Minister, Political and International Security Affairs, Department of External Affairs
James H. Taylor	Under Secretary of State for External Affairs
John Venner	Former Deputy Director, CSIS

Solliciteur général Canada
Solicitor General Canada

DES RESSOURCES HUMAINES ET UN PROCESSUS EN TRANSITION

Rapport du Groupe consultatif indépendant au Solliciteur général sur le Service canadien du renseignement de sécurité

Canada

DES RESSOURCES HUMAINES ET UN PROCESSUS EN TRANSITION

Rapport du Groupe consultatif indépendant au Solliciteur général sur le Service canadien du renseignement de sécurité

octobre 1987

Publié avec l'autorisation de
l'hon. James Kelleher, C.P. député,
Solliciteur général du Canada

Publié par le Groupe des communications
Secrétariat du Ministère

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. JS42-33/1987

ISBN 0-662-55530-9

"Le SCRS est un organisme nouveau et important qui mérite de notre part appui et compréhension. Nous affirmons, avec la plus grande conviction, qu'il contribue de façon essentielle à la protection des idéaux et des principes démocratiques sur lesquels repose la nation."

Groupe consultatif indépendant, octobre 1987

Le 28 octobre 1987

L'honorable James Kelleher, C.P., c.r.
Solliciteur général du Canada
Immeuble Sir Wilfrid Laurier
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Monsieur le Ministre,

Conformément à votre demande du 22 juillet 1987, nous avons l'honneur de soumettre à votre attention notre rapport suite à un examen de questions touchant le Service canadien du renseignement de sécurité. Nous espérons que ce rapport répondra à vos attentes, et demeurons à votre disposition.

Veuillez accepter, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Hon. Gordon F. Osbaldeston

Roger Tassé, c.r.

Gérard G. Duclos

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
INTRODUCTION	1
UNE MISE AU POINT QUI S'IMPOSE	3
ATTENTES À L'ÉGARD DU SCRS	5
LES RESSOURCES HUMAINES - VISÉES ET ÉVOLUTION	10
Recommandations	15
LE RENSEIGNEMENT	18
Recommandations	20
ANTISUBVERSION - LA PORTÉE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ	22
Recommandations	25
LE CADRE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ	28
Recommandation	29
AUTRES QUESTIONS	31
Recommandations	32
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	35
GLOSSAIRE DES TERMES EMPLOYÉS	43

Annexes

A Mandat
B Liste des personnes interviewées

INTRODUCTION

Genèse

Le 29 juin 1987, le Solliciteur général déposait à la Chambre des communes le troisième Rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS). Ce Rapport faisait état d'un certain nombre de préoccupations concernant le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Le 22 juillet dernier, le Solliciteur général annonçait la création d'un groupe consultatif indépendant composé de MM. Roger Tassé, c.r. et Gérard Duclos, et dirigé par l'honorable Gordon Osbaldeston. Ce Groupe consultatif était chargé d'élaborer, avant le 30 octobre 1987, un plan d'action à l'égard de deux questions bien précises soulevées par le CSARS.

La première question était celle de savoir si les politiques du SCRS en en matière de recrutement, de formation, de perfectionnement et de gestion du personnel ont permis au Service de se doter d'effectifs possédant les compétences, la formation et l'expérience nécessaires pour lui permettre de répondre aux besoins du gouvernement en matière de renseignement.

La deuxième question était celle de savoir si les politiques opérationnelles du SCRS en matière de ciblage, notamment pour les besoins des opérations d'antisubversion, lui ont effectivement permis de maintenir l'équilibre voulu entre les besoins de l'État et les droits de l'individu.

En outre, le Groupe consultatif a été chargé de déterminer s'il y a lieu d'effectuer d'autres études ou de prendre d'autres mesures. (Le mandat du Groupe consultatif figure à l'annexe A).

Objet

Ce rapport a pour objet de présenter au Solliciteur général des recommandations en ce qui concerne la mise en oeuvre d'un plan d'action portant tout particulièrement sur les deux questions susmentionnées ainsi que sur d'autres questions qui ont retenu notre attention dans le cadre de cette étude.

Méthode

Nous avons procédé à la préparation de ce rapport en deux étapes: une étape de collecte de renseignements et une étape de vérification des conclusions préliminaires qui en ont été tirées. La première étape comprenait toute une

série d'entrevues et une étude assez poussée de la documentation disponible ainsi que des statistiques et autres données fournies par le SCRS. Cent-sept entrevues ont été menées au total. (La liste des personnes interviewées figure à l'annexe B.)

Au fur et à mesure de la collecte des renseignements, un certain nombre de tendances se sont dégagées qui ont permis de tirer diverses conclusions provisoires. Nous avons alors procédé à une série de séances d'examen de ces conclusions avec un groupe plus restreint d'interlocuteurs, dont les membres du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, le directeur du SCRS, le sous-solliciteur général, l'inspecteur général et le coordinateur, Renseignement et Sécurité. Le présent rapport tient compte de leurs commentaires et suggestions.

Remerciements

Le Groupe consultatif remercie tous ceux qui ont consenti à être interviewés, même lorsque cela les dérangeait. Nous avons apprécié tout particulièrement l'esprit de coopération dont a fait preuve le SCRS en s'exposant à notre regard souvent critique. Nous sommes reconnaissants également au ministère du Solliciteur général, qui nous a fourni le soutien administratif nécessaire. En outre, nous tenons à remercier M. Alister Hensler, du SCRS, qui nous a consacré de longues heures en sa qualité d'agent de liaison officiel.

Enfin, nous présentons nos plus vifs remerciements aux employés qui ont collaboré directement avec nous et sans l'aide desquels nous n'aurions pu accomplir notre tâche dans le peu de temps mis à notre disposition. Il s'agit d'un petit nombre d'employés qui nous ont été prêtés par le Bureau du Conseil privé, le Bureau du Contrôleur général, le ministère du Solliciteur général et le ministère de la Justice. Nous leur savons gré de cette aide précieuse qu'ils nous ont fournie.

UNE MISE AU POINT QUI S'IMPOSE

Tout comme le CSARS (1), nous avons été impressionnés par le dévouement et le professionnalisme des employés du SCRS. La Loi sur le SCRS a créé une structure et un service dont le but ultime est de protéger les idéaux démocratiques libéraux sur lesquels repose notre société. En procédant à la collecte des renseignements nécessaires pour la protéger contre les activités qui risquent de porter atteinte à ces principes, toutefois, il faut prendre toutes les précautions voulues pour s'assurer que l'on ne porte pas atteinte indûment aux droits de l'individu. La collecte de renseignements et la protection des droits de l'individu entreront parfois en conflit; il faut alors faire preuve de beaucoup de jugement pour relever le défi que présente la réalisation de ces deux objectifs en même temps. Malgré quelques incidents qui ont fait les manchettes, toutefois, nous estimons que le SCRS et ses membres s'acquittent généralement de façon compétente d'une tâche nécessaire et souvent difficile.

Il ne faut pas oublier que la proclamation de la Loi a créé un organisme qui a immédiatement assumé la responsabilité des activités de renseignement de sécurité. Même si le SCRS a puisé la majorité de ses effectifs opérationnels parmi le personnel du Service de sécurité de la GRC (appelé ci-après le Service de sécurité), il a dû faire face à un certain nombre de nouvelles exigences auxquelles il a fallu affecter de nouvelles ressources. À ce titre, citons une structure de gestion, un système administratif en mesure d'assurer le soutien fourni auparavant par la GRC, des locaux distincts de ceux occupés par la GRC, de nouveaux systèmes informatiques et de communication, et des modalités permettant de faire face à un système compliqué d'examen externe. Et tout cela avec, pour ainsi dire, trois fois rien, comme l'a fait remarquer un ancien cadre du SCRS. Les difficultés liées à la création d'un service du renseignement de sécurité distinct constituent un facteur dont les critiques oublient souvent de tenir compte.

Les problèmes entraînés par la séparation ainsi que le caractère public du nouveau processus d'examen ont eu des effets néfastes sur le moral des employés du Service. Les critiques formulées ont été sévères, particulièrement cette dernière année. Dans la mesure où elles sont fondées, il incombe au gouvernement ainsi qu'aux cadres et aux employés du Service de faire tout en leur pouvoir pour remédier aux lacunes relevées.

Cependant, certaines des critiques formulées sont fondées sur des renseignements erronés ou incomplets. En

---

(1) Rapport annuel 1986-1987, page 4

pareil cas, ceux d'entre nous qui sommes en mesure de les démentir ne devons pas manquer de le faire. Sinon, les critiques légitimes des mesures prises par le SCRS dans certains cas pourraient servir de prétexte à une attaque générale contre le Service dans son ensemble et la tâche dont il s'acquitte. Ce genre d'attaques, si elles ne sont pas repoussées, pourraient saper définitivement le moral des employés du SCRS, ce qui risquerait de compromettre la sécurité du pays.

En tant que Canadiens, l'efficacité des freins et des contrepoids prévus par la Loi sur le SCRS devrait nous rassurer. C'est dans une large mesure à cause de ces freins et contrepoids que le Solliciteur général a créé le Groupe consultatif.

Ceux qui cherchent à minimiser les changements entraînés par la création d'un service distinct en 1984 ou qui prétendent que nos recommandations sont une preuve d'insuccès, tout simplement n'acceptent pas la réalité avec laquelle le SCRS doit composer. À notre avis, il n'y a aucune raison de croire que la Loi ou les structures qu'elle a mises en place sont inappropriées. Le Parlement n'a pas lieu de procéder à un examen des activités du Service avant 1989, date prévue dans le Loi sur le SCRS. Par ailleurs, nous nous sommes penchés sur les questions liées à la mise en oeuvre et nous sommes persuadés que les dispositions législatives en vigueur sont entièrement satisfaisantes à cet égard.

Enfin, le SCRS est un organisme nouveau et important qui mérite de notre part appui et compréhension. Nous affirmons, avec la plus grande conviction, qu'il contribue de façon essentielle à la protection des idéaux et des principes démocratiques sur lesquels repose la nation.

ATTENTES À L'ÉGARD DU SCRS

La Commission McDonald

La Commission royale d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, connue sous le nom de Commission McDonald, a joué un rôle de catalyseur pour ce qui est de la mise sur pied du Service canadien du renseignement de sécurité. En effet, c'est en se fondant sur son rapport,publié en 1981, que l'on a élaboré la Loi sur le SCRS ainsi que bon nombre des principes régissant la plupart des activités du SCRS et les modalités selon lesquelles ces activités sont menées. Ainsi, pour déterminer les attentes du gouvernement et des Canadiens en général à l'égard du SCRS, il faut d'abord se pencher sur la Commission McDonald et son rapport.

La Commission McDonald, comme la Commission royale d'enquête sur la sécurité (Commission Mackenzie) qui l'a précédée, en 1968, a reconnu qu'il existe des différences fondamentales entre les fonctions d'un service de renseignement de sécurité et celles d'un corps policier. Au risque de trop simplifier une question complexe, voici à notre avis les principales différences:

- la police s'occupe de faits (éléments de preuve), généralement à la suite d'un incident, alors que le service de renseignement de sécurité tâche de prévoir les événements;

- les services de police doivent jouir d'un certain degré d'autonomie alors que ceux de renseignement de sécurité doivent au contraire être assujettis à un contrôle plus rigoureux, dont l'objet est de s'assurer que l'on ne porte pas atteinte indûment aux droits de l'individu et, si atteinte il y a, que l'on respecte l'obligation de rendre compte sur le plan politique;

- les activités policières sont assujetties à tout un ensemble de règlements explicites (le Code criminel et la jurisprudence), alors que les activités du Service de renseignement de sécurité, bien que prévues dans la Loi sur le SCRS, exigent davantage l'exercice du jugement;

- un service de renseignement de sécurité doit tenir son gouvernement au courant de toute menace envers la sécurité nationale, alors que la police s'occupe généralement de fournir à un procureur de la Couronne

des éléments de preuve qui seront présentés devant un tribunal (2).

Reconnaissant ces différences, la Commission Mackenzie a recommandé la création d'un service de sécurité distinct de la GRC. Le gouvernement de l'époque n'a pas accepté cette recommandation. Il a décidé plutôt de faire en sorte que cette fonction "en vienne à jouir, dans le cadre de la GRC, d'une certaine autonomie et d'une identité propre....et s'oriente progressivement vers une plus grande autonomie administrative et une composition à majorité civile" (comme le premier ministre de l'époque, M. Trudeau, l'a déclaré le 26 juin 1969 à la Chambre des communes). Douze ans plus tard, la Commission McDonald signalait le peu de progrès réalisé et recommandait, à son tour, la création d'un service distinct. Les arguments invoqués étaient simples. Dans son préambule à la recommandation en question, la Commission a fait valoir, dans son deuxième rapport, que, si le service de sécurité continuait de faire partie de la GRC, cette dernière, comme elle l'avait fait dans le passé, opposerait une résistance farouche à deux changements qui "s'imposent, à notre avis, si l'on veut que le service de renseignements pour la sécurité remplisse bien son rôle tout en respectant les convenances et la légalité, soit,

a) la mise en oeuvre de politiques de gestion, de recrutement et d'administration du personnel en général qui soient bien adaptées aux besoins d'un service de renseignements pour la sécurité; et

b) la mise au point de structures et de procédés grâce auxquels le gouvernement aurait la direction et le contrôle du service de renseignements pour la sécurité." (3)

Les commissaires voulaient créer un service du renseignement de sécurité qui serait assujetti à l'obligation de rendre compte, respecterait les principes de droit et répondrait mieux aux besoins actuels. Ils s'attendaient à ce que le nouvel organisme soit en mesure d'exercer un certain jugement dans le choix des cibles et dans l'affectation des ressources aux enquêtes. Ils ont reconnu que les décisions en matière de ciblage sont particulièrement difficiles, notamment lorsqu'il s'agit d'établir une distinction entre la dissidence licite et la subversion. Cependant, ils étaient nettement d'avis que ces décisions sont essentielles

---

(2) Voir aussi le deuxième rapport de la Commission McDonald, intitulé La liberté et la sécurité devant la loi, page 437, paragraphe 20.

(3) La liberté et la sécurité devant la loi, page 794.

pour protéger adéquatement notre régime démocratique de gouvernement. Ils ont décidé par ailleurs que, pour faire la distinction voulue entre la subversion et la dissidence licite, il fallait que le gouvernement adopte des politiques bien précises et les communique clairement, et que le service ainsi que ses employés fassent preuve d'un jugement éclairé et comprennent bien toutes les subtilités politiques.

Selon les commissaires, il fallait que quatre conditions soient réunies pour que le nouveau service puisse répondre aux attentes à son égard: une direction dynamique de la part du Ministre et du sous-ministre, appuyés par un secrétariat compétent; la participation plus active du système de comités de la sécurité et du renseignement, particulièrement en ce qui concerne l'établissement des priorités en matière de renseignement; une direction avisée assurée au sein du service par une haute direction composée de membres du Service de sécurité et de personnes de l'extérieur; et le recrutement à tous les niveaux d'employés possédant des antécédents professionnels, scolaires et sociaux variés.

Création d'un service distinct et transition

En août 1981, le rapport de la Commission McDonald a été publié et le gouvernement a annoncé que le Service de sécurité serait détaché de la GRC. Le Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité a été créé et mandaté de préparer le terrain. En s'acquittant de sa tâche, le Groupe s'est fondé sur les cinq principes de base suivants énoncés dans la réponse du gouvernement au rapport de la Commission McDonald:

a) le Canada doit avoir un service du renseignement de sécurité efficace et en mesure de fournir les renseignements nécessaires pour assurer la sécurité nationale;

b) il faut prévoir un cadre juridique à l'intérieur duquel le service puisse mener ses activités conformément à la règle de droit, tout en reconnaissant le droit à la manifestation licite d'un désaccord;

c) le service doit être doté de mécanismes internes efficaces de direction et de respect de l'obligation de rendre compte;

d) le service doit rendre compte aux ministres qui eux-mêmes sont comptables devant le Parlement;

e) il y a obligation de prévoir un mécanisme externe d'examen.

Les recommandations du Groupe de transition, deux projets de loi (C-157 et C-9) et la Loi sur le SCRS adoptée suivent l'orientation générale tracée dans le rapport de la Commission McDonald, avec toutefois deux différences notables. L'une concerne les politiques en matière de personnel jugées essentielles par la Commission McDonald et l'autre, les opérations d'antisubversion.

Bien que la Commission McDonald ait recommandé, avec force d'arguments à l'appui, le recrutement d'un personnel possédant des compétences et des connaissances variées pour faire contrepoids aux antécédents policiers de la majorité des effectifs du Service de sécurité, l'élaboration de politiques administratives et relatives au personnel répondant aux attentes de la Commission a été remise jusqu'après la création d'un service distinct. Ainsi, lors de son détachement de la GRC, le nouveau service possédait peu d'indications précises sur la facon de mettre en oeuvre de telles politiques. En outre, la gestion du personnel au sein du SCRS était d'autant plus compliquée que les dispositions de la Loi portant sur les droits des anciens membres du Service de sécurité assuraient à ceux-ci un poste au sein du SCRS ou un "délai de grâce", c'est-à-dire une période de deux ans pendant laquelle ils avaient le droit de réintégrer la GRC. En raison des difficultés qui ont accompagné la création d'un service entièrement nouveau et devant les exigences opérationnelles constantes et, selon certains, sans cesse croissantes, la question d'une plus grande variété de compétences a cédé le pas à d'autres priorités plus urgentes. L'occasion d'élargir l'éventail des compétences et des connaissances au sein du SCRS s'est présentée, mais n'a pas été saisie.

Pour ce qui est des opérations d'antisubversion, la Commission avait proposé une définition relativement étroite des activités subversives, soit: "activités dont le but immédiat ou éventuel est d'amener la destruction ou le renversement du régime démocratique de gouvernement au Canada" (4). Le paragraphe 2d) de la Loi élargit cette définition comme il suit:

> activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

---

(4) La liberté et la sécurité devant la loi, page 1129, recommandation 2d

Toutefois, l'article 2 de la Loi exclut expressément les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités énoncées plus haut dans le même article comme constituant une menace envers la sécurité du Canada.

Le rapport de la Commission et la Loi sur le SCRS diffèrent sensiblement aussi quant aux techniques d'enquêtes auxquelles il y a lieu d'avoir recours dans le cadre d'opérations d'antisubversion. La Commission avait recommandé qu'on ne fasse appel qu'à des techniques non intrusives pour recueillir des renseignements sur des activités subversives. (5) Cependant, après un long débat, le Parlement a rejeté cette recommandation. La Loi permet donc le recours à des techniques intrusives pour recueillir des renseignements sur les activités subversives, mais impose une limite de 60 jours à la durée de tout mandat décerné à cette fin (par rapport à un an dans tous les autres cas).

La proclamation de la Loi sur le SCRS a, en outre, apporté un certain nombre de changements qui ont modifié sensiblement le rôle du Service. Ces changements étaient incompatibles avec la culture organisationnelle du Service de sécurité de la GRC et il fallait élaborer une culture organisationnelle nouvelle et différente. Parmi les changements les plus importants, il y a lieu de citer les suivants:

a) les employés du SCRS ne faisaient plus partie d'un corps d'"agents de la paix" et donc n'avaient plus de fonctions d'application de la loi; ces fonctions seraient assurées, au besoin, par des services de police distincts;

b) le SCRS était toujours chargé de mener des enquêtes, mais il devait accorder plus d'attention à la recherche et à l'analyse, et avoir davantage recours aux sources ouvertes d'information jusque-là inusitées.

c) le secret restait nettement une exigence opérationnelle, mais la nouvelle structure et les nouvelles procédures prévues par la Loi sur le SCRS pour assujettir le nouveau service à la direction et au contrôle du gouvernement l'exposaient beaucoup plus à l'examen du public et des politiciens.

---

(5) La liberté et la sécurité devant la loi, page 1129, recommandation 3

LES RESSOURCES HUMAINES - VISÉES ET ÉVOLUTION

Nous avons examiné la situation actuelle en ce qui concerne les ressources humaines du SCRS, et nous avons constaté que celui-ci est encore nettement en période de transition. Avec le recul, il semble bien que nos prévisions à tous quant au temps qui serait nécessaire pour élargir l'éventail des connaissances et des compétences, comme le recommandait la Commission McDonald et le voulait le gouvernement, étaient trop optimistes, étant donné les difficultés liées à la création d'un service distinct et la période de transition inévitable. Le paragraphe 66(1) de la Loi sur le SCRS a restreint, du moins à court terme, les possibilités quant à l'élargissement de l'éventail des compétences et des connaissances recommandé par la Commission McDonald en stipulant que:

"les personnes suivantes affectées aux services de sécurité deviennent employés (du SCRS) à l'entrée en vigueur du présent article: les officiers et les membres de la Gendarmerie (et) les personnes nommées ou emplovées en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique..."

Cette réaffectation du personnel, l'exercice par certains anciens membres de la GRC de leur droit de réintégrer la Gendarmerie et les politiques de gestion des ressources humaines adoptées par le SCRS depuis sa création sont à l'origine de bon nombre des critiques qui sont formulées actuellement à l'endroit du Service.

Beaucoup de ces critiques portent sur la "transformation du Service en un organisme civil", expression qui a donné lieu à tant de confusion et de malentendus qu'elle est devenue vide de sens. Nous jugeons donc nécessaire de cerner la question dans le contexte plus vaste des changements organisationnels et des ressources humaines. Le SCRS doit donner l'image d'un service moderne et "sophistiqué", comme l'a dit un client du renseignement de sécurité. À cet effet, le SCRS doit modifier sa culture et, partant, son éventail de compétences.

Dans son Rapport annuel, le CSARS soulève deux questions distinctes qui s'inscrivent dans le cadre d'un même thème. La première a trait aux progrès insuffisants réalisés en ce qui concerne l'élargissement de l'éventail des compétences, connaissances et antécédents professionnels (ce que le CSARS appelle "transformation en organisme civil") et la deuxième, à la représentation conformément à la loi et à la politique gouvernementale. Le CSARS s'est penché uniquement sur la représentation des francophones. Nous aimerions que la portée de la question soit élargie de manière à comprendre également les femmes et les groupes minoritaires.

À notre avis, l'effectif du SCRS doit non seulement posséder des antécédents professionnels, scolaires et sociaux variés, mais comporter une proportion de femmes, de francophones et de membres de groupes minoritaires semblable au reste de la fonction publique.

Tout changement qu'un organisme prétend mener à bien doit comprendre les éléments suivants: une direction efficace; une gestion efficace des ressources humaines; une politique intégrée de recrutement, de formation et d'avancement professionnel; et une refonte de la culture organisationnelle de manière à favoriser l'adoption de valeurs différentes et à accroître chez le personnel l'estime de soi.

Direction et structure organisationnelle

L'importance de la direction dans tout changement organisationnel n'est que trop évidente mais, étant donné la situation particulière du SCRS au sein du gouvernement, nous devons quand même aborder cette question. Dans la partie de ce rapport intitulée Le cadre des activités de renseignement de sécurité, nous examinerons les mécanismes externes qui influent sur la direction. Par ailleurs, nous avons constaté, au sein du SCRS, un processus décisionnel hiérarchique qui a tendance à isoler le Directeur et qui ne permet de répondre aux besoins ni des activités de renseignement de sécurité telles qu'elles ont été redéfinies, ni de la gestion moderne des ressources humaines.

Par exemple, nous avons remarqué que la capacité de planification centrale du SCRS ne porte que sur les questions opérationnelles et nullement sur l'intégration générale des politiques et des programmes du Service. Nous avons constaté également que la structure cloisonnée des comités de gestion du SCRS empêche de prendre en considération les points de vue nouveaux ou différents, n'encourage guère la communication efficace au sein du Service et ne permet pas d'envisager les priorités, dans une optique globale, en ce qui concerne les programmes et les ressources. Le Directeur doit présider les importants comités de gestion interne pour bien montrer qu'il a les rênes en main.

Nous exposerons dans la partie suivante de ce rapport la façon dont la structure organisationnelle entrave la direction homogène et la communication efficace entre les divers éléments du Service qui sont chargés de rédiger les rapports. Nous avons constaté des problèmes de communication à l'échelle du Service; ils tiennent, d'une part, à une tendance naturelle au secret et, d'autre part, à la structure organisationnelle du Service lui-même. Le SCRS ne saurait être bien dirigé tant que ce problème persiste. Il y a également des problèmes en ce qui concerne les communications entre le Service et le reste du gouvernement.

À notre avis, la création d'un secrétariat relevant directement du Directeur permettrait de régler bon nombre de ces problèmes. En plus de faire fonction de secrétariat général auprès des principaux comités de gestion du SCRS, il serait chargé des politiques et de la planification intégrées ainsi que de la coordination des communications du Service avec les principaux intervenants de la communauté de la sécurité et du renseignement, avec les organismes externes d'examen, avec le gouvernement dans son ensemble et avec le grand public.

Tout en gardant présent à l'esprit les recommandations portant sur les questions d'organisation formulées dans ce rapport, le Directeur devrait examiner la structure du Service et les comités qui lui assurent le soutien nécessaire et envisager de les réorganiser de manière à se réserver un contrôle plus direct sur les activités du Service.

Gestion des ressources humaines

Nous avons recueilli des renseignements sur deux aspects de la gestion des ressources humaines: l'éventail des connaissances et des compétences dont a besoin un service du renseignement de sécurité et la question de la représentation des femmes, des francophones et des groupes minoritaires au sein de l'effectif. Contrairement aux attentes de la Commission McDonald et du gouvernement, le SCRS n'a réalisé que de faibles progrès pour ce qui est de l'élargissement de l'éventail des compétences, sauf au niveau des responsables de secteur; on constate très peu de changement au niveau des surveillants ou des gestionnaires. La composition de l'ensemble du personnel laisse aussi à désirer. Bien que l'effectif du SCRS compte 27 pour cent de francophones, leur nombre proportionnel est nettement inférieur à ce chiffre dans les catégories opérationnelle et des cadres supérieurs, et le nombre proportionnel de femmes est encore moins élevé. Les difficultés que le SCRS a rencontrées récemment dans l'application de ses politiques en matière de bilinguisme sont bien connues et il n'y a pas lieu de les exposer ici. Le Service élabore d'ailleurs une stratégie visant à régler ce problème. Il suffit de dire, comme l'a signalé le CSARS, que le SCRS a encore beaucoup à faire dans ce domaine. (6)

---

(6) Cette question est exposée en détail au chapitre 8 du Rapport annuel 1986-1987 du CSARS ainsi que dans son rapport intitulé Pour corriger une situation: Langues officielles et relations de travail au sein du Service canadien du renseignement de sécurité.

Enfin, en recueillant des statistiques pour les besoins de cette partie du rapport, nous avons constaté que les systèmes d'information de gestion du SCRS n'étaient pas en mesure de nous fournir les données détaillées dont nous avions besoin. Lorsque le Service de sécurité a été détaché de la GRC, il ne possédait pas un système d'information de gestion en propre. Le SCRS a donc dû en trouver ou en monter un de toutes pièces. Cette exigence, comme plusieurs autres, a cédé le pas à des priorités plus élevées. Cependant, le SCRS procède maintenant à l'amélioration de son système.

Nous avons mentionné plus haut certaines circonstances atténuantes en ce qui concerne les faibles progrès réalisés quant à l'élargissement de l'éventail des compétences et des connaissances. Nous sommes d'avis, toutefois, que le moment est venu d'apporter des changements.

Recrutement, formation et avancement professionnel

Nous sommes persuadés qu'il faut redoubler d'efforts pour élargir encore le profil du personnel du SCRS. Aujourd'hui comme au moment de la publication du Rapport McDonald, le SCRS doit tâcher de se rapprocher davantage de l'équilibre voulu entre les compétences en matière d'enquête (qui sont nécessaires) et d'autres compétences et connaissances. Il faut une nouvelle stratégie dynamique d'embauche pour rétablir l'équilibre souhaité. Le SCRS recrute sans problème les compétences en matière d'enquête dont il a besoin et dans le passé, surtout lors de sa création, bon nombre de personnes ayant des compétences, des connaissances et une expérience différentes ont manifesté de l'intérêt pour un emploi au sein du Service. La politique de recrutement doit donc tenir compte non seulement de l'éventail des compétences souhaité, mais aussi de la composition de l'ensemble du personnel du SCRS. Enfin, la stratégie de recrutement doit viser à établir l'équilibre voulu à tous les niveaux du Service et être assortie d'un programme approprié d'avancement au sein de celui-ci.

L'Académie Sir William Stephenson s'est révélée un excellent outil sur le plan de la formation des recrues. D'autres initiatives, par contre, ont donné de moins bons résultats. Bien que l'emplacement de l'Académie laisse à désirer, le contenu de ses cours, l'expérience et le dévouement de son personnel ainsi que son régime d'internat lui ont permis de former des diplômés possédant les connaissances et le dévouement nécessaires. Cependant, l'orientation du personnel non opérationnel, la formation des "admissions directes" (recrues ayant certains antécédents admises directement au SCRS et non tenues de suivre le cours d'introduction à l'Académie) et la formation complémentaire à tous les niveaux ont donné de moins bons résultats. Cela s'explique,

du moins en partie, par les difficultés liées à la création d'un service distinct et à la pénurie de ressources. Toutefois, le moment est venu de redoubler d'efforts pour offrir toute la gamme des modules d'orientation, de formation et de perfectionnement.

Il est étonnant de constater l'absence d'un programme d'avancement professionnel au sein du SCRS, bien qu'au début on ait prévu un tel programme, au moins pour les diplômés de l'Académie. Il faut dire qu'il est difficile de déplacer les employés du SCRS sans leur consentement et que chaque poste est doté par voie de concours, deux facteurs limitatifs. Les employés qui souhaitent élargir leur expérience devraient en avoir l'occasion et les mutations latérales au sein du Service devraient être encouragées dans leur cas. D'ailleurs, on devrait donner à certains employés l'occasion de travailler ailleurs dans la communauté canadienne de la sécurité et du renseignement ainsi que dans l'ensemble de la fonction publique. Enfin, il y a lieu de réitérer qu'un programme de recrutement visant à élargir l'éventail des compétences et des connaissances ne doit pas être perçu comme entravant indûment l'avancement des employés au sein du Service. Ainsi, tel que déjà mentionné, un bon programme d'avancement professionnel est essentiel.

Culture organisationnelle

Les antécédents du SCRS, la manière dont celui-ci a été créé et la publicité inaccoutumée donnée à ses activités ont fait de lui un organisme mal à l'aise sous les feux de la rampe et qui n'est pas habitué à subir l'examen minutieux des politiciens. Au terme d'une période de transition de trois ans, le SCRS ressemble encore nettement au Service de sécurité. Le cloisonnement et le secret entravent la communication; les priorités sont établies en fonction de considérations opérationnelles plutôt que stratégiques; on met trop l'accent sur les techniques d'enquête auxquelles on a recours pour les besoins de diverses affaires (bien que ces techniques soient essentielles à la collecte de renseignements); et il y a un manque de confiance profond à l'égard du "système". On a opposé une vive résistance au changement.

Comme nous l'avons déjà dit, le Service est encore nettement en période de transition. Les événements survenus au cours des derniers mois, s'ils ont été traumatisants pour tous les intéressés, ont servi à attirer l'attention sur les problèmes du Service et, en même temps, ont engendré le désir de trouver des solutions qui permettront au processus de transition de se poursuivre comme prévu. Le changement est maintenant souhaité et encouragé. Le SCRS remplit des fonctions nécessaires au pays, mais il faut qu'il s'en acquitte comme il se doit et ce, de façon évidente. Des

changements s'imposent au sein du Service, certains bien précis et faciles à déterminer, d'autres moins tangibles et plus difficiles à cerner. C'est le SCRS qui doit surtout amener ces changements et prendre sur lui d'établir une communication plus ouverte avec ses employés. Ce sera pour lui le seul moyen d'élaborer un ensemble de valeurs appropriées, de redorer son blason et de valoriser ses employés.

Cependant, le SCRS ne peut y parvenir seul. Il a besoin de l'appui du gouvernement et de la communauté du renseignement de sécurité. Nous examinerons cette question en plus grand détail dans la partie du rapport intitulée Le cadre des activités de renseignement de sécurité.

Recommandations

1. Il y a lieu d'apporter les modifications suivantes à la structure organisationnelle et des comités de gestion du SCRS, de manière à élargir le rôle et l'autorité du Directeur dans l'élaboration des politiques générales, la planification intégrée et la gestion des ressources humaines du Service:

   - le bureau du Directeur doit comprendre un Secrétariat chargé de l'élaboration des politiques générales, de la planification intégrée, de la coordination et des communications;

   - le Directeur doit présider lui-même les principaux comités de gestion interne du SCRS et veiller à ce que toutes les composantes du Service y soient représentées;

   - le Directeur doit créer et présider un comité de gestion des ressources humaines afin de mettre plus en relief les questions qui se posent dans ce domaine;

   - le Directeur doit nommer un sous-directeur du Personnel qui sera chargé de tous les services du personnel, de la formation et du perfectionnement, ainsi que des langues officielles.

2. Il faut élaborer et mettre en oeuvre un plan de gestion des ressources humaines propre à élargir l'éventail des compétences à tous les niveaux du Service, combler les lacunes sur le plan de la représentation, améliorer et mettre à exécution le programme de bilinguisme du Service, et donner suite aux recommandations en matière de formation et d'avancement professionnel présentées dans ce rapport. Ce plan

doit être appuyé par un ensemble de mesures dynamiques en matière de communications internes et prévoir des objectifs précis qui permettront de mesurer les progrès accomplis.

3. Il faut achever au plus tôt l'élaboration de systèmes complets d'information de gestion du personnel actuellement en cours au SCRS, afin de fournir, aux préposés à la planification des ressources humaines et à la gestion, les renseignements complets dont ils ont besoin pour prendre des décisions.

4. Le SCRS, après consultation du Secrétariat du Ministère, devrait élaborer une série de règlements régissant la gestion des ressources humaines pour présentation au gouverneur en conseil, conformément au paragraphe 8(4) de la Loi sur le SCRS.

5. Il y a lieu de mettre en place, en se fondant sur le taux des départs annuels, un programme intensif de recrutement interdisciplinaire à tous les niveaux du Service, afin d'établir l'équilibre voulu sur le plan des compétences ainsi que de la représentation des femmes, des francophones et des groupes minoritaires au sein du Service.

6. Il est recommandé que l'Académie Sir William Stephenson rouvre ses portes, en tant qu'institution permanente de formation, d'ici le 1er septembre 1988, dans un endroit qui lui permette d'offrir en milieu bilingue, à tous les employés et à tous les niveaux du Service, toute la gamme des cours de formation et de perfectionnement professionnel, avec régime d'internat et d'externat.

7. Il faut élaborer et mettre en place, d'ici le 1er avril 1988, un nouveau programme d'admission conçu en tenant compte des considérations suivantes:

   - le programme de cours offert antérieurement à l'Académie à l'intention des nouvelles recrues ainsi que le cours de base intensif devraient être alignés et offerts par modules dans le cadre d'un programme unique d'admission, afin que toutes les recrues à tous les niveaux participent au même programme;

   - le nouveau programme d'admission devrait être conçu et administré par des spécialistes de la formation qui veilleront à ce que les cours offerts répondent aux besoins opérationnels et reflètent les résultats de l'exercice de validation auquel on procède actuellement relativement aux trois premiers cours et au cours de base intensif.

- le nouveau programme d'admission doit comprendre des séances de formation de base et d'autres conçues en fonction des besoins de deux catégories de participants, ceux ayant une expérience des enquêtes et ceux n'en ayant pas. Les séances de formation de base devraient permettre aux participants d'acquérir une bonne connaissance de la Loi sur le SCRS, des méthodes et des pratiques employées dans le domaine de la sécurité et du renseignement, et de l'organisation, du rôle et des activités du SCRS. Les séances de formation adaptées aux besoins des deux catégories devraient viser à inculquer aux participants les compétences analytiques et en matière d'enquête ainsi que les techniques se rapportant à leur travail;

- le calendrier des séances de formation de base devrait être établi parallèlement à celui des activités de recrutement, afin que toutes les nouvelles recrues puissent participer aux séances dès leur nomination à leur poste; les séances de formation spéciale devraient être offertes après une période de six mois de formation sur le tas;

8. Dès maintenant, tous les employés devraient participer au nouveau programme d'orientation révisé du SCRS.

9. Tous les employés nouvellement nommés à des postes au sein de la haute direction devraient être tenus de participer au Programme d'orientation en gestion de la Commission de la Fonction publique. Ceux qui sont déjà en mesure de ce faire doivent y être inscrits, sur une base prioritaire, dans les vingt-quatre mois qui suivent.

10. Le cheminement de carrière des employés du SCRS devrait permettre d'autres affectations dans la communauté du renseignement de sécurité et ailleurs au sein de la Fonction publique lorsque l'intéressé possède les qualités requises; plus particulièrement

- Après cinq ou six ans de service au SCRS, les membres de la haute direction devraient être affectés ailleurs au sein de la Fonction publique. Le directeur du SCRS et le président de la Commission de la Fonction publique doivent veiller en personne à ce que l'on procède à ces affectations.

LE RENSEIGNEMENT (7)

"Le renseignement est la raison d'être de tout service du renseignement de sécurité". Cette déclaration de l'un de nos interlocuteurs montre bien sur quel critère se fondent le reste de la communauté canadienne du renseignement de sécurité et le gouvernement pour juger le SCRS. En outre, cette déclaration est conforme aux vues exprimées par la Commission McDonald et à l'article 12 de la Loi sur le SCRS qui énonce le mandat confié au Service en matière de collecte, d'analyse et de diffusion des renseignements de sécurité:

> "Le Service recueille, au moyens d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard." (Le soulignement est de nous.)

Les informations et renseignements recueillis par le SCRS servent à la production de ce que l'on appelle "le renseignement", lequel entre dans l'une de deux catégories générales: le renseignement opérationnel et le renseignement général ou stratégique. Le renseignement opérationnel est recueilli surtout (mais non exclusivement) à l'aide de techniques d'enquête, sert à court terme, et est obtenu pour des clients bien précis ou à une fin particulière. Le SCRS lui-même est un client important de ce genre de renseignement. Les renseignements opérationnels et les enquêtes qui permettent de les recueillir servent à une activité plus stratégique, soit l'analyse de la menace. Cette dernière est davantage fondée sur la recherche à l'aide d'informations provenant de toutes les sources disponibles. Il s'agit d'une activité à plus long terme et de portée plus globale, et elle est entreprise pour les besoins d'un client interministériel ou du gouvernement dans son ensemble.

Dans son dernier Rapport annuel, le CSARS soutient que le renseignement produit par le SCRS ne répond ni aux attentes de la Commission McDonald, ni aux besoins du gouvernement. À son avis, cela tient à deux facteurs: premièrement, le SCRS attache une trop grande importance aux renseignements portant sur des cas particuliers et obtenus au moyen d'enquêtes ainsi que de sources clandestines, et n'a pas suffisamment recours aux informations provenant de sources ouvertes; deuxièmement, la fonction recherche au sein du SCRS est mal organisée, est dotée de ressources insuffisantes et son potentiel n'est pas pleinement utilisé.

---

(7) Un glossaire des termes employés figure à la fin de ce rapport.

Nous avons fait enquête auprès d'un certain nombre de clients du renseignement. De l'avis général, les renseignements opérationnels recueillis par le SCRS sont d'excellente qualité, mais leur quantité est insuffisante. Selon certains de nos interlocuteurs, le SCRS ne semble pas savoir quelles sortes de renseignements opérationnels pourraient être utiles à ses clients. On a expliqué cela par le fait que le SCRS et bon nombre de ses analystes ne comprennent pas les besoins du reste du gouvernement. D'autre part, les clients devraient expliquer leurs besoins au SCRS. On nous a fait savoir également que, malgré les améliorations apportées depuis la création d'un service distinct, les renseignements stratégiques demeurent inadéquats. Nombre de nos interlocuteurs se sont plaints de ce que le SCRS a tendance à produire seul ses analyses de la menace, sans s'adresser aux autres éléments de la communauté du renseignement dont l'apport pourrait cependant être utile. On a révisé récemment la structure des comités interministériels de la sécurité et du renseignement et décidé de confier au Comité consultatif des renseignements (8) un rôle plus important dans la production de renseignements de sécurité. La participation plus active du SCRS à ce processus devrait améliorer la qualité de ses analyses stratégiques.

Par ailleurs, nous avons remarqué au sein du SCRS de graves problèmes d'organisation qui influent sur la production de renseignements. Les trois volets de la fonction recherche et analyse (l'analyse opérationnelle, l'analyse stratégique et la fonction "recherche") sont confiés à trois bureaux différents. La coordination est difficile et il y a souvent des malentendus, ce qui porte atteinte à la capacité du Service de produire des renseignements qui répondent aux besoins du gouvernement.

En outre, le SCRS, en raison de son penchant pour le secret et le cloisonnement, se trouve aux prises avec un grave problème sur le plan des communications. Les analystes opérationnels considèrent que leurs tâches (qui contribuent à la réalisation d'objectifs précis comme le fait de déclarer certaines personnes persona non grata) constituent l'activité principale du Service; ils ne comprennent pas le rôle des analystes des renseignements stratégiques et n'en voient pas la raison d'être. Ce n'est que dernièrement que la haute direction a pris des mesures pour remédier à cette situation.

---

(8) Le Comité consultatif des renseignements est un comité interministériel présidé par le coordinateur, Renseignement et Sécurité, au sein du Bureau du Conseil privé. Composé à la fois de clients et de producteurs de renseignements, il établit les priorités interministérielles en matière d'évaluation et tient un programme de travail constamment mis à jour.

Le jugement porté par le CSARS sur la qualité du renseignement de sécurité produit nous semble juste, mais nous estimons qu'il y a de bonnes raisons d'être optimiste. Nous avons été impressionnés par l'attitude de bon nombre des analystes que nous avons rencontrés, de même que par leurs antécédents et leurs compétences. Leur dévouement est incontestable.

Nous sommes d'accord avec les critiques formulées par le CSARS à l'égard de la fonction recherche du SCRS, mais il nous semble que la section de la recherche ne devrait pas produire des rapports seule. À notre avis, il serait plus juste d'appeler l'actuelle fonction "recherche" au SCRS "fonction référence". Un service de référence doté des effectifs et des ressources nécessaires constituerait un élément essentiel de la fonction analyse et recherche. Les sections de l'information de sources ouvertes, et la fonction recherche de façon générale, sont dotées de ressources insuffisantes, particulièrement pour ce qui est de leur capacité d'offrir un service en francais. Ces sections sont considérées comme des "services" et, vu qu'elles ne sont pas reliées directement au service de l'analyse, elles souffrent d'un manque de conseils et de direction.

L'absence de priorités claires en matière de renseignement, l'absence d'un système de production coordonné et l'insuffisance des services de référence expliquent dans une grande mesure pourquoi le SCRS n'exploite pas à fond les sources ouvertes d'information. Il ne saurait s'agir simplement de "l'approche axée sur les cas du travail policier"(9). Les analystes du renseignement utilisent tous les renseignements disponibles pour rédiger leurs rapports, que ces renseignements proviennent de sources ouvertes ou non, pourvu qu'il soit possible de les vérifier. Souvent, ils préfèrent et utilisent les renseignements de sources ouvertes (même s'ils ne les identifient pas toujours comme tels), car cela permet d'attribuer au rapport en question une cote de sécurité moins élevée et donc de lui donner une plus large diffusion.

Recommandations

11. Il faut confier les trois volets de la fonction recherche et analyse (soit l'analyse opérationnelle, l'analyse stratégique et les renseignements servant à des fins de référence) à une seule direction fonctionnelle.

---

(9) CSARS, Rapport annuel 1986-1987, page 41

12. Il y a lieu d'affecter aux services de référence seulement des adjoints de recherche ayant les compétences nécessaires et de doter ces services de nombreux documents de référence dans les deux langues officielles.

13. Le SCRS devrait continuer d'améliorer la qualité de ses évaluations de la menace et faire tout en son possible pour accroître son recours aux sources ouvertes d'information. Dans l'ensemble, nous sommes persuadés que des évaluations importantes de la menace, du moins au niveau stratégique ou environnemental, pourraient être faites principalement à l'aide de renseignements de sources ouvertes.

14. Le SCRS doit élaborer un plan stratégique de production de renseignements. Ce plan doit tenir compte des priorités du gouvernement en matière de renseignement de sécurité et faire état d'une approche intégrée de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des renseignements.

ANTISUBVERSION - LA PORTÉE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Dans son Rapport annuel, le CSARS fait état de sa crainte que "le filet jeté par le programme d'antisubversion ne soit trop large" (10). À son avis, le processus de ciblage du SCRS aboutit à la surveillance d'un trop grand nombre de Canadiens. Le CSARS fait remarquer que, souvent, des particuliers deviennent des cibles uniquement parce qu'ils font partie d'un groupe ciblé ou parce qu'ils ont des contacts réguliers avec une personne ciblée. Selon le CSARS, "le processus actuel ne tient pas suffisamment compte du tort qui pourrait être fait aux principes de la liberté personnelle et de la vie privée" (11). Le CSARS recommande que la Direction de l'antisubversion soit éliminée et que ses fonctions soient réparties entre deux directions opérationnelles, soit celles de l'Antiterrorisme et du Contre-espionnage. Le CSARS recommande en outre que les politiques et les pratiques de ciblage du SCRS soient modifiées de manière à tenir compte de façon plus équitable, d'une part, de la nature et du caractère urgent de la menace et, d'autre part, des droits des individus et de l'intégrité des institutions sociales.

La fonction antisubversion donne une idée fort utile de l'ensemble des opérations du renseignement de sécurité; il est donc impossible de l'examiner isolément. D'ailleurs, tout examen approfondi de cette fonction aboutit inévitablement à l'examen du processus de ciblage dans son ensemble, ce qui fait ressortir la plupart des lacunes de la culture organisationnelle du Service. Bon nombre des problèmes relevés par le CSARS dans le domaine de l'antisubversion se rattachent à des questions plus générales abordées ailleurs dans ce rapport.

Les mécanismes nécessaires à ce processus de ciblage sont en place, mais ne fonctionnent pas comme prévu (voir le chapitre intitulé Le cadre des activités de renseignement de sécurité). On n'y a pas vraiment eu recours pour l'établissement des priorités. L'éventail de connaissances et de compétences nécessaire à l'appui du processus de ciblage, des enquêtes et des analyses est insuffisante, comme nous l'avons déjà mentionné (voir le chapitre intitulé Les ressources humaines - visées et évolution). L'un des meilleurs arguments invoqués par la Commission McDonald à l'appui de l'élargissement de l'éventail des compétences est celui de la nécessité d'accroître la capacité de distinguer entre la subversion et la dissidence.

---

(10) Rapport annuel 1986-1987, page 40

(11) Ibid. page 41

Enfin, nous partageons l'avis de la Commission McDonald selon laquelle l'analyse doit exercer un effet décisif sur toutes les activités importantes d'un service du renseignement de sécurité, y compris l'établissement de priorités raisonnables en matière de collecte d'information. Pour ce qui est de la subversion, il faut d'abord et avant tout avoir recours à l'analyse pour cerner la menace stratégique que constituent les diverses activités subversives en question. Dans le cadre de l'analyse de la menace, il faut épuiser toutes les les sources appropriées d'information et tout d'abord les sources ouvertes. D'ailleurs, lorsqu'il s'agit d'activités subversives, il faut procéder à l'analyse de l'information de sources ouvertes avant d'avoir recours aux techniques d'enquêtes plus intrusives.

Les exigences en matière d'enquête et d'analyse varient selon l'activité visée. En ce qui concerne l'espionnage et le terrorisme, par exemple, la menace émane généralement de gouvernements étrangers et de leurs services de renseignements, ou de groupes terroristes hautement motivés et bien formés. Si l'on ne prend pas les mesures qui s'imposent à leur égard, ces groupes pourraient nuire gravement au Canada et aux Canadiens. Afin de bien évaluer la gravité de la menace, le Service doit avoir recours à toute la gamme des techniques intrusives ainsi qu'à toute l'information de sources ouvertes disponible.

La menace de subversion, par contre, trouve ses origines au pays. Elle présente donc rarement le même danger et le même caractère urgent que les autres types de menaces. Les activités qui sont effectivement dangereuses entrent en général dans la catégorie des activités terroristes ou de l'ingérence de la part de pays étrangers. Le SCRS peut s'en occuper dans le cadre de ses fonctions d'antiterrorisme ou de contre-espionnage. Pour prendre en considération comme il se doit les droits de l'individu, il faut, pour les besoins de l'analyse de la menace que constituent les activités subversives internes, avoir recours dans la majorité des cas aux sources ouvertes. Il est rare que la gravité de la menace justifie le recours à des techniques plus intrusives. Il faut que cette option existe, mais que le recours y soit autorisé seulement après mûre réflexion.

Le CSARS a signalé que le programme d'antisubversion du SCRS est trop vaste et fait trop souvent appel aux techniques intrusives. Après examen de l'affectation des ressources opérationnelles du SCRS et de certaines opérations d'antisubversion, nous avons conclu que le Service affecte trop de ressources à ce domaine.

En outre, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de préciser davantage le cadre législatif et le cadre de politiques à l'intérieur duquel le SCRS mène ses activités dans ce domaine. Par exemple, le lien qui existe entre la règle du

"strictement nécessaire" prévue à l'article 12 de la Loi et les processus de ciblage et de collecte de l'information n'est pas clairement établi. Il en résulte, d'après nous, que trop de ressources, dont bon nombre de nature intrusive, sont affectées à des enquêtes sur des activités subversives de moindre importance.

À notre avis, la plupart des fonctions d'enquête dont s'acquitte actuellement la Direction de l'antisubversion pourraient fort bien être réparties entre les services de contre-espionnage et d'antiterrorisme.(12) Resteraient alors les fonctions effectivement visées par le paragraphe 2(d) de la Loi. Il faudra continuer de surveiller ces fonctions pour faire la distinction difficile recommandée par la Commission McDonald, mais dans la majorité des cas cela pourrait se faire dans le cadre de l'analyse de la menace.

Le SCRS examine actuellement ses politiques opérationnelles de ciblage et de collecte d'information. À notre avis, ces politiques doivent assurer la protection des droits de l'individu, comme le recommandait la Commission McDonald. Pour ce faire, il faut que ces politiques se conforment rigoureusement aux principes suivants:

a) la suprématie du droit doit être respectée;

b) le moyen d'enquête utilisé doit être proportionnel à la gravité et à l'imminence de la menace;

c) le besoin d'employer des techniques d'enquête intrusives doit être mis en regard du tort que cela pourrait causer aux libertés civiles;

d) sauf dans les cas d'urgence, il faut utiliser les techniques qui comportent le moins d'intrusion avant d'employer celles qui en comportent le plus;

e) plus une technique comporte d'intrusion, plus l'autorisation d'y recourir doit venir de haut.

Une fois ces conditions respectées, lorsque la décision est prise de procéder à une enquête, la loi veut que le SCRS poursuive son enquête jusqu'à sa conclusion logique, quelle qu'elle soit, et le gouvernement s'attend à ce qu'il le fasse. Il n'existe aucun refuge d'où un individu puisse

---

(12) Voir aussi le Rapport annuel 1986-1987 du CSARS, page 45

mener impunément des activités qui constituent une menace pour la sécurité du Canada.(13)

Nous pensons comme la Commission McDonald que le recours aux sources humaines est un élément essentiel de tout programme de collecte de renseignements de sécurité. Le recours à cet outil d'enquête très intrusif doit être assujetti à la direction et au contrôle centralisés du Directeur, tant lorsque les sources sont engagées pour la première fois qu'au moment de leur réaffectation. Bien qu'il existe certaines directives à cet égard, le recours à des sources humaines doit faire l'objet de directives ministérielles exhaustives.

Recommandations

15. Il y a lieu d'éliminer la Direction de l'antisubversion et de réaffecter ses fonctions. Les activités influencées par l'étranger et préjudiciables aux intérêts du Canada devraient relever de la fonction contre-espionnage, et les actes de violence grave ayant pour but la réalisation d'objectifs politiques, de la fonction antiterrorisme.

16. Les autres activités visées au paragraphe 2(d) de la Loi sur le SCRS devraient normalement être évaluées à la lumière de l'information de sources ouvertes. Le recours à des techniques très intrusives devrait être permis lorsque la gravité de la menace le justifie, mais de façon très limitée et conformément aux processus révisés de ciblage et d'examen des mandats.

17. Le Secrétariat du Ministère devrait élaborer, de concert avec le SCRS et sous forme de directive ministérielle, les normes de politique et les "interprétations opérationnelles" nécessaires à l mise en place d'un cadre opérationnel pour les besoins des paragraphes 2(a) à (d) de la Loi sur le SCRS.

18. Le Secrétariat du Ministère devrait élaborer de toute urgence, de concert avec le SCRS et l'Inspecteur général, un cadre global législatif et des politiques pour les besoins de l'article 12 de la Loi sur le SCRS et le soumettre à l'examen du ministère de la

---

(13) Le CSARS a exprimé une opinion semblable à la page 18 de son Rapport annuel 1986-1987: "D'autre part, le SCRS doit être en mesure de mener ses enquêtes partout où l'amènent les agents de renseignements hostiles ou leurs représentants, les terroristes ou les tenants d'idées subversives."

Justice. Ce cadre devrait établir les normes qui permettront au SCRS de déterminer le lien qui existe entre le critère "mesure strictement nécessaire" prévu à l'article 12 et les processus de ciblage et de collecte de renseignements.

19. L'envergure et l'intensité des activités de renseignement de sécurité devraient faire l'objet d'une directive ministérielle à l'intention du SCRS.

20. Le Secrétariat du Ministère et le SCRS devraient élaborer ensemble une directive ministérielle précisant les principes et les politiques qui régissent la façon dont le SCRS mène ses enquêtes.

21. Le SCRS devrait achever la reformulation de sa politique en matière de ciblage. Cette politique doit être fondée sur les principes, énoncés par la Commission McDonald, qui sous-tendent le système de pouvoirs et de contrôles auquel est assujettie la collecte de renseignements.

22. Nous appuyons les efforts déployés par le SCRS pour réduire le nombre des niveaux d'enquête et d'autorisation d'effectuer une enquête. Nous appuyons également les mesures qu'il prend pour faire en sorte que le recours aux techniques d'enquête intrusives soit davantage approprié à chaque niveau.

23. Le Directeur doit présider le Comité d'examen des demandes de mandat ainsi que le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles, afin de donner le ton au Service et de lui imprimer une certaine orientation.

24. La composition du Comité d'examen des demandes de mandat devrait être élargie de manière à comprendre des représentants du Bureau du Conseil privé ou du ministère de la Justice au niveau de secrétaire adjoint ou sous-ministre adjoint. Le Secrétariat du Ministère devrait être représenté par le sous-solliciteur général adjoint à la Police et à la Sécurité.

25. Le processus d'examen des demandes de mandat devrait comprendre une fonction d'examen indépendante assurée par un conseiller juridique relevant directement du sous-solliciteur général. Le conseiller juridique devrait avoir accès à tous les renseignements du SCRS et du Secrétariat du Ministère se rapportant à l'enquête proposée pour pouvoir contester la fiabilité des renseignements opérationnels fournis à l'appui de la demande de mandat.

26. Les activités de collecte d'information de sources humaines du SCRS doivent faire l'objet de directives complètes du Ministre. Le recours à cette technique d'enquête très intrusive doit être assujetti à la direction et au contrôle centralisés du Directeur du SCRS.

LE CADRE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Comme nous l'avons déjà dit, l'un des principaux buts visés par la Commission McDonald était que le nouveau service du renseignement de sécurité soit "assujetti à la direction et au contrôle du gouvernement". Ainsi, la Commission a proposé un cadre composé de trois éléments dans lequel s'exercerait ce contrôle et seraient établies les priorités en matière de renseignement. Le premier élément était une loi portant création du nouveau service qui accorderait des pouvoirs bien précis au Solliciteur général et au sous-solliciteur général et établirait les modalités de la direction externe du service. Le deuxième élément était le gouvernement, grâce au renforcement du système de comités du renseignement de sécurité déjà en place. Selon la Commission McDonald, le système de comités serait le mécanisme au moyen duquel le gouvernement exercerait sa responsabilité ultime en ce qui concerne la sécurité du pays et qui permettrait de fixer les priorités en matière de renseignement et d'en informer le nouveau service. Le troisième élément était le service lui-même, qui serait chargé de donner suite aux directives du Ministre, d'établir, à partir des priorités générales du gouvernement en matière de renseignement, les domaines particuliers dans lesquels il procéderait à la collecte d'information et de faire rapport de ses activités au gouvernement.

La Loi sur le SCRS définit les rôles et les responsabilités du Solliciteur général, du sous-solliciteur général et du directeur du SCRS. De facon générale, nous sommes d'avis que ces personnes ne s'acquittent pas encore intégralement de ces rôles et responsabilités. Nous avons constaté que l'interaction entre le SCRS et le Secrétariat du Ministère obéit à des considérations opérationnelles plutôt que politiques. Les directives générales émanant du Ministre portent sur des cas opérationnels particuliers plutôt qu'elles ne s'inscrivent dans le cadre d'une orientation stratégique ou ne visent l'application d'une politique. Nous avons constaté en outre que le système de comités interministériels n'a pas donné son plein rendement.

Par ailleurs, nous constatons que l'on modifie le processus décisionnel dans le domaine du renseignement de sécurité de manière à éliminer certaines des lacunes que le CSARS et nous-mêmes avons relevées. L'examen effectué récemment du système de comités interministériels a donné lieu à une mise à jour du mandat des comités clé. Par ailleurs, on a entrepris une réorganisation du Secrétariat du Ministère dans le but de lui permettre de s'acquitter de son rôle plus efficacement. Le SCRS a un nouveau directeur et plusieurs postes de sous-directeur sont vacants. On pourra donc apporter d'autres changements importants. La conjoncture est d'ailleurs nettement favorable au changement.

La Loi sur le SCRS habilite le Ministre à établir les priorités générales dans le domaine du renseignement. Par conséquent, le SCRS peut se voir fixer par le gouvernement, de façon officielle et systématique, des priorités générales en matière de collecte d'information avant de pouvoir établir ses propres priorités opérationnelles. Il y a lieu de procéder le plus rapidement possible à la rédaction de l'énoncé formel de ces priorités, entreprise il y a quelques mois déjà. Le Comité interministériel de la sécurité et du renseignement (secondé par le Comité consultatif des renseignements) viendra appuyer le processus d'établissement des priorités. Il appartient au Ministre et à ses fonctionnaires de gérer ce processus. Ainsi, le Service bénéficiera de l'orientation politique globale recommandée par la Commission McDonald pour l'élaboration de ses propres priorités opérationnelles.

Le Groupe consultatif est d'avis que le rôle prépondérant du Solliciteur général dans le processus décisionnel ne saurait être mis trop en évidence. En effet, c'est sur lui que s'appuient le cadre législatif et le cadre de politiques du gouvernement. Il est donc essentiel que le Solliciteur général continue d'exercer un certain contrôle politique.

Recommandation

27. Il y a lieu de confirmer de nouveau les rôles et les responsabilités des principaux dirigeants en ce qui concerne la sécurité nationale et d'évaluer les attentes à leur égard. Plus particulièrement, il faut souligner de nouveau le rôle prépondérant du pouvoir exécutif qui donne des directives dans ce domaine. À cet effet:

    - le SCRS devrait, en collaboration étroite avec le Secrétariat du Ministère et après consultation au niveau interministériel (soit du Comité interministériel de la sécurité et du renseignement), procéder à un examen annuel de la menace envers la sécurité du Canada et remettre son rapport au Solliciteur général;

    - Le Cabinet devrait examiner ce rapport et établir formellement les priorités nationales en matière de renseignement de sécurité;

    - le Solliciteur général doit fixer des priorités générales en matière de renseignement de sécurité à l'intention du SCRS;

- le Secrétariat du Ministère et le SCRS devraient élaborer ensemble des instructions ministérielles complètes (voir le paragraphe 6(2) de la Loi sur le SCRS) pour que le Solliciteur général puisse s'acquitter intégralement de l'obligation de rendre compte du processus d'élaboration des politiques et de planification des programmes et des dépenses, de l'examen de la gestion centrale et du processus décisionnel, et de l'examen et de l'approbation des activités opérationnelles, conformément aux politiques et aux textes législatifs pertinents.

AUTRES QUESTIONS

Conformément à notre mandat et étant donné le peu de temps dont nous disposions, nous avons examiné en détail seulement les questions liées à la transformation du Service en un organisme civil et la fonction antisubversion. Cependant, comme nous l'avons déjà fait remarquer, il est impossible de se pencher sur ces questions sans prendre conscience d'autres, dont certaines sont importantes, qui touchent le SCRS et la structure qui l'encadre. La plupart de ces questions devront être examinées en plus grand détail par le Secrétariat du Ministère, le directeur du SCRS, ou par les deux organismes ensemble. Nous recommandons que le personnel réunie pour les besoins du présent rapport soit chargé d'effectuer cet examen.

Bon nombre des recommandations qui suivent visent à relever le moral du SCRS et à lui donner ce sentiment de fierté professionnelle dont il a besoin pour s'acquitter du rôle nécessaire et difficile qu'envisageait pour lui la Commission McDonald.

Tout au long de notre étude, nous avons avons été conscients des graves problèmes de ressources avec lesquels le SCRS se trouve aux prises. D'une part, on n'a pas tenu compte comme il se doit, au moment de sa création, des frais réels liés aux nombreuses questions administratives. D'autre part, nous avons constaté que le SCRS affecte trop de ressources opérationnelles à certaines catégories de cibles; l'affectation de ces ressources devrait faire l'objet d'un examen plus poussé.

Il est déjà évident, toutefois, que d'autres dépenses d'immobilisation s'imposent. Le Service partage encore de nombreuses installations opérationnelles et administratives avec la GRC. Un grand nombre d'employés du SCRS se rendent encore au travail tous les jours à la Direction générale de la Gendarmerie royale, situation qui est loin de favoriser l'esprit de corps si important pour le personnel d'un tel service. À notre avis, c'était une erreur que d'emménager dans l'Édifice commémoratif est.

Bref, il y a suffisamment de points d'interrogation en ce qui concerne les ressources du SCRS pour justifier un examen plus approfondi de la question.

Pour fournir au Service les directives et les conseils dont il a besoin, le Secrétariat du Ministère doit jouer un rôle plus actif. Pour permettre au Secrétariat de jouer ce rôle, il faut accroître son personnel.

Par ailleurs, la controverse et l'antagonisme que, souvent, suscitent la publication du Rapport annuel du CSARS sont pour nous une source de préoccupation. Nous

reconnaissons que l'examen externe doit être effectué par un organisme indépendant; toutefois, nous sommes d'avis que le processus actuel risque de porter gravement atteinte au moral du Service. Il faut trouver le moyen d'éliminer certaines sources inutiles de controverse avant la publication du Rapport.

Préoccupations particulières

Pendant notre étude, on a porté à notre attention un certain nombre d'exemples d'erreurs de fait ou de jugement commises par le SCRS dans le cadre du processus décisionnel en matière d'octroi ou de refus de la citoyenneté ou du droit d'établissement permanent. Le CSARS a également exprimé des préoccupations au sujet de ce processus (14). L'article 17 de la Loi habilite le SCRS à conclure des ententes formelles avec d'autres ministères gouvernementaux dans l'exercice de ses "fonctions", lesquelles comprennent les évaluations de sécurité prévues à l'article 13. Comme les questions de citoyenneté et d'immigration suscitent un intérêt général, nous avons jugé bon de formuler certaines recommandations à leur égard.

Il appartient à la section du filtrage sécuritaire du SCRS de procéder aux évaluations de sécurité dans ces cas. Cette section est chargée également des évaluations de sécurité des fonctionnaires. Le CSARS a fait état du retard considérable dans le traitement des demandes d'évaluation. Nous craignons que les mesures prises pour remédier à cette situation ne soient insuffisantes.

Recommandations

28. Il y a lieu d'achever d'ici le 31 mars 1988 un examen complet des besoins du SCRS en matière d'immobilisations et de fonctionnement afin de déterminer le niveau de base par rapport auquel on puisse fixer des niveaux raisonnables et adéquats de ressources pour le SCRS.

29. Il faut préparer immédiatement, dans le cadre de cet examen, un plan d'investissement à long terme répondant aux besoins essentiels d'immobilisations du Service dans des domaines, comme les locaux, le soutien TED et la technologie liée au renseignement.

---

(14) Rapport annuel 1986-1987, page 66

30. Il faut trouver immédiatement une solution au problème de locaux du SCRS et loger tous les services de l'administration centrale dans un seul immeuble qui pourra être aménagé de manière à répondre aux besoins du SCRS, tant sur le plan de la technologie que des ressources humaines.

31. Il y a lieu de déterminer, de façon prioritaire, les ressources dont le Secrétariat du Ministère a besoin pour fournir au Solliciteur général le soutien nécessaire aux fins de l'application de la Loi sur le SCRS et pour s'acquitter d'autres responsabilités sur le plan de la sécurité, et lui affecter des ressources suffisantes.

32. Selon un processus analogue à celui suivi avec succès par le Vérificateur général, le CSARS devrait informer le Service d'avance du contenu de son Rapport annuel et lui fournir l'occasion de prendre des mesures correctives ou de préciser ou encore d'expliquer sa position. Le CSARS pourrait alors tenir compte de ces mesures correctives ou publier les précisions ou les explications données.

33. Pour ce qui est des évaluations de sécurité dont le SCRS est chargé (pour les besoins des habilitations de sécurité), nous recommandons:

- que le Service conclue, conformément à l'article 17 de la Loi sur le SCRS, des ententes officielles avec les ministères du Secrétariat d'État et de l'Emploi et de l'Immigration pour la tenue d'évaluations de sécurité;

- que la politique actuelle en matière de traitement des objections pour des raisons de sécurité soit révisée de manière à permettre au Solliciteur général d'examiner ces objections avant qu'elles ne soient acheminées au Secrétaire d'État ou au ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Les objections pour des raisons de sécurité devraient faire l'objet d'un examen tout aussi rigoureux que les demandes de mandat;

- que soient affectées des ressources additionnelles suffisantes pour permettre de liquider, d'ici le 31 mars 1988, l'arriéré en ce qui concerne les évaluations de sécurité;

- que le SCRS procède à un examen détaillé du processus des évaluations de sécurité afin de le rationaliser.

34. Le Secrétariat du Ministère et le SCRS devraient lancer une importante campagne de sensibilisation et d'information du public, afin de mieux faire comprendre aux Canadiens nos objectifs en matière de sécurité nationale ainsi que les procédés et les moyens employés pour les réaliser, et pour dissiper bon nombre des mythes qui ont alimenté le débat ces dernières années.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

LES RESSOURCES HUMAINES - VISÉES ET ÉVOLUTION DE LA SITUATION

Direction et structure organisationnelle

1. Il y a lieu d'apporter les modifications suivantes à la structure organisationnelle et des comités de gestion du SCRS, de manière à élargir le rôle et l'autorité du Directeur dans l'élaboration des politiques générales, la planification intégrée et la gestion des ressources humaines du Service:

   - le bureau du Directeur doit comprendre un Secrétariat chargé de l'élaboration des politiques générales, de la planification intégrée, de la coordination et des communications;

   - le Directeur doit présider lui-même les principaux comités de gestion interne du SCRS et veiller à ce que toutes les composantes du Service y soient représentées;

   - le Directeur doit créer et présider un comité de gestion des ressources humaines afin de mettre plus en relief les questions qui se posent dans ce domaine;

   - le Directeur doit nommer un sous-directeur du Personnel qui sera chargé de tous les services du personnel, de la formation et du perfectionnement, ainsi que des langues officielles.

Gestion des ressources humaines

2. Il faut élaborer et mettre en oeuvre un plan de gestion des ressources humaines propre à élargir l'éventail des compétences à tous les niveaux du Service, combler les lacunes sur le plan de la représentation, améliorer et mettre à exécution le programme de bilinguisme du Service, et donner suite aux recommandations en matière de formation et d'avancement professionnel présentées dans ce rapport. Ce plan doit être appuyé par un ensemble de mesures dynamiques en matière de communications internes et prévoir des objectifs précis qui permettront de mesurer les progrès accomplis.

3. Il faut achever au plus tôt l'élaboration de systèmes complets d'information de gestion du personnel actuellement en cours au SCRS, afin de fournir, aux préposés à la planification des ressources humaines et à la gestion, les renseignements complets dont ils ont besoin pour prendre des décisions.

4. Le SCRS, après consultation du Secrétariat du Ministère, devrait élaborer une série de règlements régissant la gestion des ressources humaines pour présentation au gouverneur en conseil, conformément au paragraphe 8(4) de la Loi sur le SCRS.

Recrutement, formation et avancement professionnel

5. Il y a lieu de mettre en place, en se fondant sur le taux des départs annuels, un programme intensif de recrutement interdisciplinaire à tous les niveaux du Service, afin d'établir l'équilibre voulu sur le plan des compétences ainsi que de la représentation des femmes, des francophones et des groupes minoritaires au sein du Service.

6. Il est recommandé que l'Académie Sir William Stephenson rouvre ses portes, en tant qu'institution permanente de formation, d'ici le 1er septembre 1988, dans un endroit qui lui permettre d'offrir en milieu bilingue, à tous les employés et à tous les niveaux du Service, toute la gamme des cours de formation et de perfectionnement professionnel, avec régime d'internat et d'externat.

7. Il faut élaborer et mettre en place, d'ici le 1er avril 1988, un nouveau programme d'admission conçu en tenant compte des considérations suivantes:

   - le programme de cours offert antérieurement à l'Académie à l'intention des nouvelles recrues ainsi que le cours de base intensif devraient être alignés et offerts par modules dans le cadre d'un programme unique d'admission, afin que toutes les recrues à tous les niveaux participent au même programme;

   - le nouveau programme d'admission devrait être conçu et administré par des spécialistes de la formation qui veilleront à ce que les cours offerts répondent aux besoins opérationnels et reflètent les résultats de l'exercice de validation auquel on procède actuellement relativement aux trois premiers cours et au cours de base intensif.

- le nouveau programme d'admission doit comprendre des séances de formation de base et d'autres conçues en fonction des besoins de deux catégories de participants, ceux ayant une expérience des enquêtes et ceux n'en ayant pas. Les séances de formation de base devraient permettre aux participants d'acquérir une bonne connaissance de la Loi sur le SCRS, des méthodes et des pratiques employées dans le domaine de la sécurité et du renseignement, et de l'organisation, du rôle et des activités du SCRS. Les séances de formation adaptées aux besoins des deux catégories devraient viser à inculquer aux participants les compétences analytiques et en matière d'enquête ainsi que les techniques se rapportant à leur travail;

- le calendrier des séances de formation de base devrait être établi parallèlement à celui des activités de recrutement, afin que toutes les nouvelles recrues puissent participer aux séances dès leur nomination à leur poste; les séances de formation spéciale devraient être offertes après une période de six mois de formation sur le tas;

8. Dès maintenant, tous les employés devraient participer au nouveau programme d'orientation révisé du SCRS.

9. Tous les employés nouvellement nommés à des postes au sein de la haute direction devraient être tenus de participer au Programme d'orientation en gestion de la Commission de la Fonction publique. Ceux qui sont déjà en mesure de ce faire doivent y être inscrits, sur une base prioritaire, dans les vingt-quatre mois qui suivent.

10. Le cheminement de carrière des employés du SCRS devrait permettre d'autres affectations dans la communauté du renseignement de sécurité et ailleurs au sein de la Fonction publique lorsque l'intéressé possède les qualités requises; plus particulièrement,

    - Après cinq ou six ans de service au SCRS, les membres de la haute direction devraient être affectés ailleurs au sein de la Fonction publique. Le directeur du SCRS et le président de la Commission de la Fonction publique doivent veiller en personne à ce que l'on procède à ces affectations.

LE RENSEIGNEMENT

11. Il faut confier les trois volets de la fonction recherche et analyse (soit l'analyse opérationnelle, l'analyse stratégique et les renseignements servant à des fins de référence) à une seule direction fonctionnelle.

12. Il y a lieu d'affecter aux services de référence seulement des adjoints de recherche ayant les compétences nécessaires et de doter ces services de nombreux documents de référence dans les deux langues officielles.

13. Le SCRS devrait continuer d'améliorer la qualité de ses évaluations de la menace et faire tout en son possible pour accroître son recours aux sources ouvertes d'information. Dans l'ensemble, nous sommes persuadés que des évaluations importantes de la menace, du moins au niveau stratégique ou environnemental, pourraient être faites principalement à l'aide de renseignements de sources ouvertes.

14. Le SCRS doit élaborer un plan stratégique de production de renseignements. Ce plan doit tenir compte des priorités du gouvernement en matière de

renseignement de sécurité et faire état d'une approche intégrée de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des renseignements.

ANTISUBVERSION - LES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

15. Il y a lieu d'éliminer la Direction de l'antisubversion et de réaffecter ses fonctions. Les activités influencées par l'étranger et préjudiciables aux intérêts du Canada devraient relever de la fonction contre-espionnage, et les actes de violence grave ayant pour but la réalisation d'objectifs politiques, de la fonction antiterrorisme.

16. Les autres activités visées au paragraphe 2(d) de la Loi sur le SCRS devraient normalement être évaluées à la lumière de l'information de sources ouvertes. Le recours à des techniques très intrusives devrait être permis lorsque la gravité de la menace le justifie, mais de façon très limitée et conformément aux processus révisés de ciblage et d'examen des mandats.

17. Le Secrétariat du Ministère devrait élaborer, de concert avec le SCRS et sous forme de directive ministérielle, les normes de politique et les "interprétations opérationnelles" nécessaires à la mise en place d'un cadre opérationnel pour les besoins des paragraphes 2(a) à (d) de la Loi sur le SCRS.

18. Le Secrétariat du Ministère devrait élaborer de toute urgence, de concert avec le SCRS et l'Inspecteur général, un cadre global législatif et des politiques pour les besoins de l'article 12 de la Loi sur le SCRS et le soumettre à l'examen du ministère de la Justice. Ce cadre devrait établir les normes qui permettront au SCRS de déterminer le lien qui existe entre le critère "mesure strictement nécessaire" prévu à l'article 12 et les processus de ciblage et de collecte de renseignements.

19. L'envergure et l'intensité des activités de renseignement de sécurité devraient faire l'objet d'une directive ministérielle à l'intention du SCRS.

20. Le Secrétariat du Ministère et le SCRS devraient élaborer ensemble une directive ministérielle précisant les principes et les politiques qui régissent la façon dont le SCRS mène ses enquêtes.

21. Le SCRS devrait achever la reformulation de sa politique en matière de ciblage. Cette politique doit être fondée sur les principes, énoncés par la Commission McDonald, qui sous-tendent le système de

pouvoirs et de contrôles auquel est assujettie la collecte de renseignements.

22. Nous appuyons les efforts déployés par le SCRS pour réduire le nombre des niveaux d'enquête et d'autorisation d'effectuer une enquête. Nous appuyons également les mesures qu'il prend pour faire en sorte que le recours aux techniques d'enquête intrusives soit davantage approprié à chaque niveau.

23. Le Directeur doit présider le Comité d'examen des demandes de mandat ainsi que le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles, afin de donner le ton au Service et de lui imprimer une certaine orientation.

24. La composition du Comité d'examen des demandes de mandat devrait être élargie de manière à comprendre des représentants du Bureau du Conseil privé ou du ministère de la Justice au niveau de secrétaire adjoint ou sous-ministre adjoint. Le Secrétariat du Ministère devrait être représenté par le sous-solliciteur général adjoint à la Police et à la Sécurité.

25. Le processus d'examen des demandes de mandat devrait comprendre une fonction d'examen indépendante assurée par un conseiller juridique relevant directement du sous-solliciteur général. Le conseiller juridique devrait avoir accès à tous les renseignements du SCRS et du Secrétariat du Ministère se rapportant à l'enquête proposée pour pouvoir contester la fiabilité des renseignements opérationnels fournis à l'appui de la demande de mandat.

26. Les activités de collecte d'information de sources humaines du SCRS doivent faire l'objet de directives complètes du Ministre. Le recours à cette technique d'enquête très intrusive doit être assujetti à la direction et au contrôle centralisés du Directeur du SCRS.

LE CADRE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

27. Il y a lieu de confirmer de nouveau les rôles et les responsabilités des principaux dirigeants en ce qui concerne la sécurité nationale et d'évaluer les attentes à leur égard. Plus particulièrement, il faut souligner de nouveau le rôle prépondérant du pouvoir exécutif qui donne des directives dans ce domaine. À cet effet:

- le SCRS devrait, en collaboration étroite avec le Secrétariat du Ministère et après consultation au niveau interministériel (soit du Comité interministériel de la sécurité et du renseignement), procéder à un examen annuel de la menace envers la sécurité du Canada et remettre son rapport au Solliciteur général;

- Le Cabinet devrait examiner ce rapport et établir formellement les priorités nationales en matière de renseignement de sécurité;

- le Solliciteur général doit fixer des priorités générales en matière de renseignement de sécurité à l'intention du SCRS;

- le Secrétariat du Ministère et le SCRS devraient élaborer ensemble des instructions ministérielles complètes (voir le paragraphe 6(2) de la Loi sur le SCRS) pour que le Solliciteur général puisse s'acquitter intégralement de l'obligation de rendre compte du processus d'élaboration des politiques et de planification des programmes et des dépenses, de l'examen de la gestion centrale et du processus décisionnel, et de l'examen et de l'approbation des activités opérationnelles, conformément aux politiques et aux textes législatifs pertinents.

AUTRES QUESTIONS

28. Il y a lieu d'achever d'ici le 31 mars 1988 un examen complet des besoins du SCRS en matière d'immobilisations et de fonctionnement afin de déterminer le niveau de base par rapport auquel on puisse fixer des niveaux raisonnables et adéquats de ressources pour le SCRS.

29. Il faut préparer immédiatement, dans le cadre de cet examen, un plan d'investissement à long terme répondant aux besoins essentiels d'immobilisations du Service dans des domaines, comme les locaux, le soutien TED et la technologie liée au renseignement.

30. Il faut trouver immédiatement une solution au problème de locaux du SCRS et loger tous les services de l'administration centrale dans un seul immeuble qui pourra être aménagé de manière à répondre aux besoins du SCRS, tant sur le plan de la technologie que des ressources humaines.

31. Il y a lieu de déterminer, de facon prioritaire, les ressources dont le Secrétariat du Ministère a besoin pour fournir au Solliciteur général le soutien nécessaire aux fins de l'application de la Loi sur le SCRS et pour s'acquitter d'autres responsabilités sur le plan de la sécurité, et lui affecter des ressources suffisantes.

32. Selon un processus analogue à celui suivi avec succès par le Vérificateur général, le CSARS devrait informer le Service d'avance du contenu de son Rapport annuel et lui fournir l'occasion de prendre des mesures correctives ou de préciser ou encore d'expliquer sa position. Le CSARS pourrait alors tenir compte de ces mesures correctives ou publier les précisions ou les explications données.

33. Pour ce qui est des évaluations de sécurité dont le SCRS est chargé (pour les besoins des habilitations de sécurité), nous recommandons:

- que le Service conclue, conformément à l'article 17 de la Loi sur le SCRS, des ententes officielles avec les ministères du Secrétariat d'État et de l'Emploi et de l'Immigration pour la tenue d'évaluations de sécurité;

- que la politique actuelle en matière de traitement des objections pour des raisons de sécurité soit révisée de manière à permettre au Solliciteur général d'examiner ces objections avant qu'elles ne soient acheminées au Secrétaire d'État ou au ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Les objections pour des raisons de sécurité devraient faire l'objet d'un examen tout aussi rigoureux que les demandes de mandat;

- que soient affectées des ressources additionnelles suffisantes pour permettre de liquider, d'ici le 31 mars 1988, l'arriéré en ce qui concerne les évaluations de sécurité;

- que le SCRS procède à un examen détaillé du processus des évaluations de sécurité afin de le rationaliser.

34. Le Secrétariat du Ministère et le SCRS devraient lancer une importante campagne de sensibilisation et d'information du public, afin de mieux faire comprendre aux Canadiens nos objectifs en matière de sécurité nationale ainsi que les procédés et les moyens employés pour les réaliser, et pour dissiper bon nombre des mythes qui ont alimenté le débat ces dernières années.

GLOSSAIRE DES TERMES EMPLOYÉS

RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ:

Information et renseignements liés à l'identification et à l'évaluation des menaces envers la sécurité du Canada. Les activités qui constituent de telles menaces sont précisées à l'article 2 de la Loi sur le SCRS. Celui-ci fait enquête sur ces menaces et conseille le gouvernement à cet égard.

LE RENSEIGNEMENT:

Information et renseignements provenant de toutes les sources et qui sont traités et évalués. À cet égard, on peut parler d'estimations, d'analyse des renseignements, etc.

RENSEIGNEMENT OPÉRATIONNEL:

Renseignements de sécurité liés aux enquêtes sur des activités considérées comme constituant une menace pour la sécurité du Canada. On parle souvent à cet égard d'enquêtes "axées sur le cas". Le renseignement de sécurité comprend, par exemple, les rapports sur les activités d'un organisme du renseignement étranger ou de ses membres au Canada.

RENSEIGNEMENT STRATÉGIQUE:

Renseignements de sécurité qui sont évalués à la lumière d'autres intérêts nationaux du Canada. À ce niveau, par exemple, l'analyse vise à déterminer les répercussions des activités clandestines ou de nature trompeuse menées par des gouvernements étrangers dans le but d'influencer une collectivité ethnique donnée au Canada ou de s'ingérer dans ses affaires.

CADRE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ:

Les dispositions législatives et les politiques qui établissent les paramètres des activités dans le domaine du renseignement de sécurité qui sont soumises au contrôle et à la direction du gouvernement.

ÉVALUATION DE SÉCURITÉ:

Conformément à la définition qui en est donnée à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, "Évaluation de la loyauté d'un individu envers le Canada et, à cet égard, de sa fiabilité". Le SCRS procède à diverses enquêtes de sécurité (voir les articles 13, 14 et 15 de la Loi sur le SCRS) pour les besoins du traitement des demandes du droit d'établissement permanent et de l'octroi de la citoyenneté canadienne. Il procède également à aux enquêtes de sécurité nécessaires pour les habilitations de sécurité des salariés et des contractuels du gouvernement.

ANNEXE A

MANDAT

À la demande du Solliciteur général, le Groupe consultatif effectuera une étude indépendante:

i) des préoccupations signalées par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité dans le Rapport annuel déposé à la Chambre des communes le 29 juin 1987 et qui porte tout particulièrement sur la transformation du SCRS en un organisme civil et ses politiques opérationnelles en matière d'antisubversion;

ii) des préoccupations dont ont fait état des observateurs indépendants en ce qui concerne les effets contraires que les opérations d'antisubversion du SCRS pourraient avoir sur les libertés civiles des Canadiens.

Dans le rapport qu'il présentera au Solliciteur général d'ici le 30 octobre 1987, le Groupe consultatif recommandera un plan d'action en ce qui concerne:

i) le cadre des politiques opérationnelles nécessaire à l'appui des opérations d'antisubversion menées par le SCRS, y compris le ciblage;

ii) l'élaboration des politiques de gestion du personnel dont a besoin tout service du renseignement de sécurité doté d'un personnel aux compétences et aux antécédents très divers.

Le Groupe consultatif indiquera également dans son rapport s'il y a lieu d'effectuer d'autres études.

ANNEXE B

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

NOTA: Certaines personnes ont été interviewées plus d'une fois, d'autres au sein de groupes.

DÉPUTÉS

L'hon. Perrin Beatty	Ministre de la Défense nationale (ancien Solliciteur général)
L'hon. Robert Kaplan	Ancien Solliciteur général
L'hon. James F. Kelleher	Solliciteur général
L'hon. Allan Lawrence	Ancien Solliciteur général
L'hon. Elmer MacKay	Ministre de Revenu Canada (ancien Solliciteur général)
John Nunziata	Critique du parti Libéral (portefeuille Solliciteur général)
Svend Robinson	Critique du Nouveau parti démocratique (portefeuille Solliciteur général)

SÉNATEURS

L'hon. William M. Kelly	Président du Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique
L'hon. P. Michael Pitfield	Président du Comité spécial du Sénat sur le SCRS.

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

L'hon. Ronald G. Atkey	Président
L'hon. Jean-Jacques Blais	Membre
L'hon. Saul M. Cherniack	Membre

(suite)

L'hon. Paule Gauthier	Membre
L'hon. Frank McGee	Membre
Maurice Archdeacon	Secrétaire exécutif
Annie Demirjian	Adjointe exécutive
Arthur Graham	Directeur de la recherche

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

Stan F. Carlson	Secrétaire exécutif du Comité consultatif du renseignement
Nicholas d'Ombrain	Secrétaire adjoint du Cabinet (appareil gouvernemental)
James E. Harlick	Secrétariat de la sécurité et du renseignement
Horst Intscher	Secrétaire adjoint du Cabinet (ancien secrétaire du Conseil du Trésor)
John L. Manion	Secrétaire associé du Cabinet (ancien secrétaire du Conseil du Trésor)
J. Blair Seaborn	Coordinateur, renseignement et sécurité
Paul M. Tellier	Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Michael E. Francino	Secrétaire adjoint, Direction des programmes
Diane MacLaren	Analyste, Direction des programmes
Michael Williams	Chef de groupe, Direction des programmes

MINISTÈRE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

P.R. Ansell	Secrétariat du Ministère
David Davidson	Directeur général des communications
Fred E. Gibson	Ancien sous-solliciteur général
J.B. Giroux	Bureau de l'Inspecteur général du SCRS (ancien directeur général du Service de sécurité de la GRC)
Ian Glen	Sous-solliciteur général adjoint, Police et Sécurité
V.E. Gooch	Directeur, Politique de la sécurité
Richard Gosse	Inspecteur général, SCRS
Alasdair MacLaren	Directeur général, Planificaton et Coordination de la sécurité
John C. Tait	Sous-solliciteur général

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Norman D. Inkster	Commissaire (depuis le 1er septembre 1987)
Roy Moffatt	Sous-commissaire à l'administration générale
Robert H. Simmonds	Commissaire (jusqu'au 31 août 1987)

SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Eric Boulet	Président de l'association des employés
T. Darcy Finn	Ancien directeur
Reid M. Morden	Directeur

trois sous-directeurs

deux sous-directeurs intérimaires

six directeurs généraux régionaux

sept directeurs généraux

onze autres employés

AUTRES INTERVIEWS

Archie Barr	Ancien sous-directeur, SCRS
André Bissonnette	Ancien sous-solliciteur général
Alan Borovoy	Avocat général, Association canadienne pour les libertés civiles
Robin Bourne	Anciennement du ministère du Solliciteur général
D. Bracie	Directeur de la recherche pour le comité du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique
Jean-Paul Brodeur	Université de Montréal
David Charters	Centre d'études sur le conflit, Université du Nouveau-Brunswick
A. Stuart Farson	Centre de criminologie, Université de Toronto
Richard French	Ministre des Communications du gouverrnement du Québec (ancien agent du Bureau du Conseil privé)
Pierre Gagnon	Auteur du rapport "Pour corriger une situation" (CSARS)
Guy Gilbert	Commissaire de la Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC
Jean Keable	Président, Commission d'enquête sur des opérations policières en territoire québécois

(suite)

Jacqueline Krieber	Université Laval
Gaétan Lussier	Président, Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration
Juge D.C. McDonald	Président, Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC
D.S. Rickerd	Commissaire de la Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC
L'hon. Gordon Robertson	Ancien secrétaire du Cabinet
Reginald Roy	Professeur, Université de Victoria
Peter Russell	Professeur, Université de Toronto (ancien directeur de la recherche pour la Commission McDonald)
J.M. Shoemaker	Ancien sous-solliciteur général adjoint principal, Police et Sécurité
Jacques Shore	Ancien directeur de la recherche au CSARS
John Starnes	Ancien directeur général du Service de sécurité de la GRC
Alan Sullivan	Sous-ministre adjoint aux affaires de sécurité politique et internationale, ministère des Affaires extérieures
James H. Taylor	Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures
John Venner	Ancien sous-directeur, SCRS